ما وراء الانتخابات الحرة والنزيهة

مراقبة الانتخابات وبناء الديمقراطية



تأليف

أريك س. بيورنلوند

ترجمة

نادية خيري

Beyond Free and Fair

Monitoring Elections and Building Democracy

by Eric C. Bjornlund

هذا الكتاب

يتناول هذا الكتاب تطور و نمو أنظمة مراقبة الانتخابات في جميع أنحاء العالم. قام مؤلف الكتاب أريك بيورنلوند بتأسيس منظمة "الديمقراطية الدولية"، وهى هيئة تقوم بتصميم وتقييم الجهود الرامية لبناء الديمقراطية حول العالم، وذلك بعد تركه منصب مدير مساعد للمعهد الوطنى الديمقراطى للشئون الدولية. يعتمد المؤلف فى كتابه على خبرته وتجاربه فى مراقبة الانتخابات فى أكثر من خمس وعشرين دولة وعلى قاعدة بيانات ومعلومات تغطى ٩٤ دولة.

إن الغرض الأساسى من الكتاب هو دراسة دور مراقبة الانتخابات فى بناء وصيانة المؤسسات الديمقراطية فى الدول التى تمر بمرحلة انتقالية. ويناقش بيورنلوند شكلين من أشكال مراقبة الانتخابات ألا وهما: المراقبة الدولية والمراقبة المحلية. فالمراقبة الدولية للانتخابات تشمل فئات من خارج البلد المضيف، وهى عادةً مجموعات متعددة الجنسيات ومن المنظمات التى لها تاريخ كبير فى مراقبة وتقييم الانتخابات. ويبين الكتاب أبرز جهود المراقبة الدولية التى تمت بقيادة الرئيس السابق جيمي كارتر فى أماكن متفرقة من العالم. أما المراقبة المحلية، فإنها تنطوى على مراقبة الانتخابات من جماعات غير حزبية تنشأ داخل الدولة المضيفة. ويحلل الكاتب أهمية المراقبة المحلية والنقاط التى تتميز بها عن المراقبة الدولية.

وفى النهاية يقدم المؤلف عدة اقتراحات لتحسين فعالية مراقبة الانتخابات بوجه عام. إن كتاب "ما وراء الانتخابات الحرة والنزيهة" كتاب يهم المتخصصين إلا أن القارئ العادى سيجد متعة فى قراءته إذ أنه فريد فى تغطيته لموضوع مثار فى الوقت الحاضر على كافة المستويات المحلية والعالمية.

الجمعية المصرية لنشر المعرفة والثقافة العالمية

١٠٨١ شارع كورنيش النيل جاردن سيتى ـ القاهرة

ما وراء الانتخابات الحرة والنزيهة

مراقبة الانتخابات وبناء الديمقراطية

ما وراء الانتخابات الحرة والنزيهة

مراقبة الانتخابات وبناء الديمقراطية

تأليف

أريك س. بيورنلوند

ترجمة

نادية خيرى

This work is translated and published in collaboration with the Arabic Book Program of the U.S. Embassy in Cairo.

ISBN: 0-8018-8048-3 رقم الإيداع:2013/3017

حقوق النشر

الجمعية المصرية لنشر المعرفة والثقافة العالمية

1081 شارع كورنيش النيل . جاردن سيتى . القاهرة

ت 27945079 فاكس 27940295

نبذة عن المركز

المركز هو مؤسسه حيه لتخليد ذكرى رئيس الولايات المتحدة الأمريكية الثامن والعشرين وودرو ويلسون "Woodrow Wilson". وقد أسس الكونجرس مركز وودرو ويلسون عام ١٩٦٨ كمعهد دولي للدراسات المتقدمة، ليكون رمزاً ودعماً للعلاقات المثمرة بين عالم المعرفة وعالم الشؤون العامة." وقد افتتح المركز عام ١٩٧٠ في ظل مجلس أمنائه.

ويعمل المركز فى كافة أنشطته كمؤسسة لا تهدف للربح وغير حزبية وتدعمها مالياً مخصصات سنوية من الكونجرس ومساهمات من مؤسسات وشركات وأفراد. وتعبر الاستنتاجات والأراء التي تبدى في نشرات وبرامج المركز عن الكتاب والمتحدثين ولا تعبر بالضرورة عن وجهات نظر فريق العمل بالمركز أو الزملاء أو الأمناء أو المجموعات الاستشارية أو أى أفراد أو أى من المنظمات التي توفر الدعم للمركز.

إلى جينا

المحتويات

الجداول

مقدمة

"لا بد أن نجعل العالم مكاناً آمناً للديمقراطية"، كانت هذه كلمات الرئيس الأمريكي وودرو ويلسون عشية انخراط أمريكا في الحرب العالمية الأولى. و الواقع أن السياسة الخارجية الأمريكية كانت دائماً تحبذ الديمقراطية لأسباب عملية وأخلاقية في آن واحد. فمن الناحية العملية، من الأفضل رؤية الخلافات تسوى في البرلمانات أو في صناديق الاقتراع عن تسويتها فى ساحة المعارك، فالنظام الديمقراطي ليس رهينة لنزوات دكتاتور ويكون اكثر ترسخاً في الحوار السلمي والتبادل والدبلوماسية. ومن الناحية الأخلاقية، امن الأمريكيون دوماً بالحريات السياسية والاقتصادية والدينية والفنية التي تتيح للأفراد الازدهار. فقد كانت هذه هي الحريات هى التي كان يفكر فيها ويلسون عندما صرح قائلاً: "سوف نشعر بالرضى عندما تتحقق هذه الحقوق بالقدر الآمن الذى تستطيع به الأمم بإيمانها وحريتها تحقيقه".

وهكذا قام الأمريكيون قبل وبعد ويلسون بارتداء ثوب الدفاع عن الديمقراطية، واليوم يبشر الكثيرون في واشنطن بالتحول الديمقراطي باعتباره الضربة القاضية التي تؤدي لكسب الحرب ضد الإرهاب، ولكن ماذا نقصد عندما ندعو للديمقراطية في الخارج؟ فالديمقراطية في نهاية المطاف نظام مركب ومتعدد الجوانب، فلابد للنظام للديمقراطي الناضج أن يشتمل على مؤسسات سياسية قوية وسيادة القانون بدعم من الهيئة القضائية وشكل من أشكال اقتصاد السوق وصحافة حرة ومشاركة المرأة والأقليات وتنمية المجتمع المدني. وهذه المؤسسات وحدها هي التي يمكنها أن توفر ضمانات ضد الإجحاف والفساد والقمع وذلك مع إعطاء الشعب وسائل لمواجهة الخلافات سلمياً، إلا أن تحقيق ذلك أمر عسير.

كثيراً ما كان تنظيم اقتراع هو الخطوة الأولى على هذا الطريق المعقد، وفي أثناء العقدين الأخيرين تبنى المجتمع الانتخابات ومراقبة الانتخاب كوسيلة عملية لنمو وتقدم الديمقراطية. إن الانتخابات ليست نهاية المطاف، ففى الواقع تبنت نظم طاغية كثيرة "الانتخابات" لاكتساب مظهر الشرعية الشعبية، إلا أن الانتخابات الحرة والنزيهة تستطيع بل تشكل بداية ضرورية لتغير أوسع، وفى الواقع تشكل الانتخابات الحرة والنزيهة بالنسبة لبلاد عديدة جسر تعبر منه من القهر إلى الحرية و تساعد الرقابة على الانتخاب البلاد على عبور هذا الجسر بنجاح.

في هذا الكتاب المهّم يتبع ايريك بيورنلوند– Eric Bjornlund" تطور الرقابة على الانتخاب محلياً ودولياً، و يستند الى خبرته الشخصية الواسعة واختلاطه بالقوى الفاعلة الرئيسية ومراجعته المكثفة لمواد متاحة ومنشورة للعامة ومواد أخرى لم تنشر ليصل لمسائل رئيسية حول فاعلية المساعدة الخارجية والمعونة الفنية واستدامة الإصلاح الديمقراطي. كما يبين كيف تطورت الرقابة على الانتخاب من جذور بسيطة في الثمانينيات من القرن الماضي

إلى أن أصبحت العمل الأكثر رسوخاً وبروزاً للعيان في المجتمع الدولي لمساندة الديمقراطية فى شتى أنحاء العالم .

ومثلما أن الديمقراطية لا يمكن فرضها بقوة السلاح، فإنه لا يمكن أيضاً فرضها من خلال الرقابة على الانتخاب. ففي النهاية، يتعين على البلدان أن تبني وتنفذ أنظمتها الخاصة، ولكن وكما يبين هذا الكتاب، يمكن تعلم دروس قيمة عن التعاون الفعال بين الديمقراطيات الراسخة والناهضة عن تنظيم الانتخابات والسير قدماً للأمام ويستطيع المجتمع الدولي والمنظمات غير الحكومية بل و الأفراد المعنيون تقديم الخبرات الناجزة للتحمل وتوصيل رسالة عن الاهتمام والتضامن الدولي للبلدان البادئة في التعامل مع الحريات والمسؤوليات الجديدة. يمكن لهذا التعاون عادة أن يشكل الفارق الكبير بين النجاح والفشل في الديمقراطيات الصاعدة.

لقد تبين أن جعل العالم آمناً للديمقراطية مهمة طويلة وشاقة، ولكن ما زالت رسالة ويلسون تبدو ملهمة بعد مرور خمسة وثمانين عاماً: "إن التوافق الثابت على السلام لا يمكن أن يستمر إلا من خلال شراكة بين الدول الديمقراطية". نعم لا يمكن والدول الديمقراطية عليها مسئولية و لها مصلحة فى المساعدة في نشر السلام والحرية. ويلقي هذا الكتاب الضوء على العمل الدؤوب الذى قام به أفراد ومؤسسات كثيرة في كل من العالم المتقدم والعالم النامي . من النشطاء والدبلوماسيين والأكاديميين والسياسيين . وجميعهم يناضلون بعيداً عن الأضواء لجعل العالم أقرب لرؤية ويلسون. وعلى طريقته الخاصة يساهم هذا السرد في الحوار المتزايد دوماً عن الديمقراطية وزخم الحرية.

لي هـ. هاميلتون
رئيس ومدير مركز وودرو ويلسون الدولي للعلماء

شكر وتقدير

استغرق هذا المشروع وقتاً طويلاً ليخرج لحيز الوجود وقد استغرق عمليا بطرق كثيرة من الأفكار والرؤى والبصيرة لمئات الأشخاص ممن قابلتهم على مدى عقد ونصف من العمل فى أكثر من خمسة و عشرين بلداً. وكان العديد منهم من مناصري الديمقراطية في شتى أنحاء العالم ممن الهمونى بشجاعتهم، و حماسهم وإبداعهم، وكان آخرون من المسئولين الحكوميين السياسيين المخلصين، وكان آخرون أيضا من صناع القرار ومسئولي تقديم المساعدات والدبلوماسيين والمتخصصين في شؤون الديمقراطية من الولايات المتحدة وأوروبا وآسيا وكندا واستراليا وغير ذلك. وكنت محظوظاً أن أعمل جنباً إلى جنب مع عدد كبير من أشخاص مهمين موهوبين و مبدعين لا يسعني إلا أن أقول أنني جمعت على الأقل بعض الأفكار الجيدة عن هذا الطريق. ولا يمكنني البدء فى سرد أسماء كل الأفراد ممن كان لهم تأثير على تفكيري أو أعطونى معلومات أو علموني أشياء شكلت أساس هذا الكتاب.

فقد قدم لي مركز وودرو ويلسون الدولي للعلماء منحة دراسية لدعم البحث. في هذا الكتاب وتأليفه. وعلى مدار خمسة عشر شهراً في المركز وجدت مجتمع فكرياً داعماً أخاذا بشكل رائع، وبيئة مثالية لمعرفة كيفية معالجة هذا المشروع الذي أخذته على عاتقي، وأنا ممتن للغاية لهذه الفرصة. ووفرت منحة معهد الولايات المتحدة للسلام دعماً إضافياً مهماً، ويستحق كل من مركز ويلسون ومعهد الولايات المتحدة للسلام يستحقا الاعتراف بفضلهما في النظر في مساندة مشروعات علمية فى الأساس يقوم بها علماء غير تقليديين. فمن المهم أن يجد الممارسون، و صناع السياسات والنشطاء الفرص اللازمة للقيام بالتحليل والتفكير فى مشاكل العالم الحقيقية التى يعرفونها حق المعرفة.

لقد حالفنى الحظ أيضا أن أتيحت لي الفرصة لكى أقضى أكثر من عقد فى المعهد الديمقراطي الوطني للشئون الدولية وهو منظمة كانت جاذبة دوماً للأشخاص الملتزمين والمبدعين. وافتخر بمشاركتي في جهود بناء المعهد وفيما أسهم به فى قضية الديمقراطية باللغة الأهمية في العالم.

واشعر بدين عميق لكل من ساعدنى لتحقيق هدفى فى وضع هذا الكتاب، أختى "ليديا بيورنلوند "Lydia Bjornlund" وهى كاتبة و محررة محترفة بارزة قامت بتحرير عدد من الأجزاء كما قدمت نصيحة ممتازة من منظور العامة. وراجع جلين كوان "Glenn Cowan" الذي كان زميلاً متمرساً رائعاً بعض الأجزاء وقدم عدد من الملاحظات المتعمقة الأساسية. وقام بلير كينج "Blair King" و"بيتر لويس "Peter Lewis" بقراءة المخطوط بالكامل وقدما مقترحات عديدة مفيدة. كما قرأ كل من "توماس كاروثرز "Thomas Carothers" و"دافيد كارول "Carroll David" وبراين كاتوليس "Brian Katulis" وايريك كيسلر "Eric Kessler" و"توماس

مليا "Thomas Melia" و"نيد مكماهون "Ned McMahon" وبيتر مانيكاس "Peter Manikas" وجيرالد ميتشل "Gerald Mitchell" وروبرت باستور "Robert Pastor" و"سوفى ريتشاردسن "Sophie Richardson"، "دافيد يانج "David Yang" جزءاً أو أكثر في مراحل مختلفة وقدموا تعليقات متبصرة. كما قدم جويل باركان "Joel Barkan" وبريتا بيورنلاند "Britta Bjornlund" وهوراشيو بوني "Horacio Boneo" وشاري براين "Shari Bryan" وشين كارول " Sean Carroll" و"تشاك كوستيللو "Chuck Costello" وبوب دال "Bob Dah" ومليسا إيستوك "Melissa Estok"، جنيفر غانم "Jennifer Ganem" مايك جينيدر زجسيك " Mike Jendrzejczyk" وعمر قادر "Omar Kader"، ريتشارد كلاين "Richard" Klein" و"لورانس لاتشمانسينج "Lawrence Lachmansingh" ورود مكجيبون "Rod McGibbon"، و ساره ميندلسون "Sarah Mendelson" ، و"فلاديمير سوليناري "Vladimir Solinari" ودايفيد تيمبرمان "David Timberman" وجيم فرميليون "Jim Vermilllion" وألان وول "Alan Wall" ،جنيفر ويندسور "Jennifer Windsor" عونا لا يقدر بثمن لي أثناء بحثي، أذكر أيضا "كوستيا شورمازوف "Kostya" Churmasov" الذى قدم منظوراً جديداً، ومساعدة كريمة لمواجهة الصعوبات التكنولوجية التي واجهها البحث وكتابته.

كما أود أن أشكر الرئيس جيمي كارتر "Jimmy Carter" لإتاحته الوقت ليحدثني عن تجاربه في مراقبة الانتخابات واستمراره فى إلهام كثيرين منا فى شتى أنحاء العالم. ويشمل الآخرون الذين يسروا مقابلتى لهم وقدموا قدراً كبيراً من المعلومات والرؤى البصيّر رجينالد أوستن "Reginald Austin" من المعهد الدولى للديمقراطية والمساعدة فى الانتخابات، ورير باليان "Hrair Balian" من منظمة الأمن والتعاون فى أوروبا، وستيفن جراينر " Steven Griner" من منظمة الدول الأمريكية وكارينا بيريللي "Carina Perelli" من الأمم المتحدة، ومارك ستيفنس "Mark Stevens" عضو بعثات مراقبة أوروبية متنوعة، و"دنيس ويندل . Dennis Wendel" من وكالة التنمية الدولية الامريكية وكان من بين الأصدقاء والزملاء الكثيرين ممن تقاسموا معى المعلومات والأفكار المتبصره إيفا جالابرو "Eva Galabru" وحيدر جاماى "Hadar Gumay" ورستم إبراهيم "Rustam Ibrahim" وفيروز حسن "Feroz Hassan" وكول بانها "Koul Panha" ولاو مونج هاى " Mong Hay Lao" وتودانج موليا لوبيس " Mulya Todung Lubis" وجونوان محمد "Goenawan Mohmmad" وسميتا نوتوسوسانتو " Smita Notosusanto" وماريانو كيسيدا "Mariao Queseda" وتون ساراى "Thun Saray"، وغيرهم فى إندونيسيا وكمبوديا والفيليبين وبنجلاديش والضفة الغربية وغزة وزامبيا ومقدونيا وأماكن أخرى وفرت عملية الانتخاب فيها مادة لدراسات الحالة والأمثلة الواردة فى الكتاب _ وعددهم كبير بحيث يصعب ذكر أسمائهم.

وفى مركز ويلسون جعلني بوب هاثاواى "Bob Hathaway" ضمن فريقه الأسيوي بإفريقيا

و راجع النسخة الأولى لعدة فصول، وقد وفر لى كل من فرو هايلو "Frew Hailu" وكان آنذاك يدرس فى جامعة هوارد وكذلك إيد أباريس"Ed Aparis" وكان دارساً فى جامعة كاليفورنيا . ريفرسايد ، مساعدات من الطراز الأول في البحث وتلقيت المساعدة من ليندسي كولينز "Lindsay " Collins لكي استفيد لأقصي حد بوقتي في المركز، وقدم لى كل من جو برينلي "Joe Brinley" وميلي كان " Millic Kahn" من قسم الصحافة فى مركز ويلسون نصائحهما الثمينة وساعداني خلال عملية النشر.

وفى حين أن أطفالي الأحباء "ماريت وإلسا وتايجر "Tiger، Elsa،Marit" لا يزالون اصغر من أن يعلقوا على المسودات أو يساعدوا فى البحث، ولكنهم ساعدوني بالتأكيد بإبداء اهتمامهم الواضح بموضوعي وبعملي. وأقدر أيضاً أفراد الأسرة والأصدقاء والجيران ممن تكلموا عن هذا المشروع على مدى شهور عديدة.

وقد شحذت زوجتي جينا جيير بيورنلوند "Gina Giere Bjornlund" مهاراتها البحثية المتقدمة لمساعدتى على متابعة كل أنواع الوثائق والمعلومات الغامضة وأرشدتنى في مسائل التفسير والحكم الصعبة. والأهم من ذلك أنها مهدت الطريق لجعل هذه الرحلة الشخصية ممكنة، وعلى الرغم من أنها لابد وإنها راودتها الأسئلة في بعض الأحيان عن المشروع إلا أنها لم تشكك أبداً فى قيمته. ولهذا فقط كان يستحق الجهد فعلاً.

الكلمات المنحوتة من أوائل كلمات أخرى

ANFREL	Asian Network for Free Election الشبكة الأسيوية للانتخابات الحرة
BAFE	Bulgarian Association for Free Elections الجمعية البلغارية للانتخابات الحرة
BMNA	Bangladesh Movement for Free Elections (Bengladesh Mukto Nirbachan Andolan) حركة بنجلاديش للانتخابات الحرة
CCHRB	Coordinating Council for Human Rights in Bangladesh مجلس التنسيق لحقوق الإنسان في بنجلاديش
CEPPS	Consortium on Elections and Political Processes Support ائتلاف الانتخابات ودعم العمليات السياسية
CeSID	Centre for Free Elections and Democracy (Yugoslavia) مركز الانتخابات الحرة والديمقراطية (يوغوسلافيا)
CETRO	Centre for Electoral Reform (Indonesia) مركز الإصلاح الانتخابي (إندونيسيا)
CIVITAS	Crusade for Democracy (Chile) الحملة من أجل الديمقراطية (شيلي)
COFFEL	Coalition for Free and Fair Elections (Cambodia) اتحاد الانتخابات الحرة والنزيهة (كمبوديا)
COMFREL	Committee for Free and Fair Elections (Cambodia) لجنة الانتخابات الحرة والنزيهة (كمبوديا)
CSCE	Conference on Security and Cooperation in Europe مؤتمر الأمن والتعاون في أوروبا
EAB	Elections Assistance Bureau (Guyana) مكتب مساعدة الانتخابات (جيانا)
EAD	Electoral Assistance Division (UN) قسم المساعدة الانتخابية (الأمم المتحدة)

EMO	Election Monitoring Organization هيئة مراقبة الانتخابات
EU	European Union الاتحاد الأوروبي
FEMA	Fair Election Monitoring Alliance (Bangladesh) تحالف مراقبة الانتخاب النزيهة (بنجلاديش)
FUNCINPEC	National United Front for an Independent, Neutral, Peaceful and Cooperative Cambodia الجبهة المتحدة من أجل كمبوديا مستقلة ومحايدة وسلمية وتعاونية
GERDDES	Groupe d'Etudes et de Recherches sur la Democratie et le Developement Economique et Social (West Africa) مجموعة الدراسات والبحوث حول الديمقراطية والتنمية الاقتصادية والاجتماعية (غرب أفريقيا)
GONG	Citizens Organized to Monitor Elections (Croatia) المواطنون المنظمون لمراقبة الانتخابات (كرواتيا)
ICCPR	International Covenant on Civil and Political Rights الميثاق الدولي المعني بالحقوق المدنية والسياسية
IFES	International Foundation for Election Systems المؤسسة الدولية للنظم الانتخابية
International IDEA	International Institute for Democracy and Electoral Assistance المعهد الدولي للديمقراطية والمساعدة الانتخابية
IRI	International Republican Institute المعهد الجمهوري الدولي
JAMPPI	Community Network of Indonesian Election Monitors (Jaringan Masyarakat Pemantau Pemilu - Indonesia) الشبكة المجتمعية لمراقبي الانتخابات الإندونيسية (إندونيسيا)
JIOG	Joint International Observer Group الفريق المشترك للمراقبين الدوليين
JOMC	Joint Operations and Media Center (Indonesia) العمليات المشتركة والمركز الإعلامي (إندونيسيا)

JPPR	People's Network for Political Education (Jaringan Pendidikan Politik untuk Rakyat – Indonesia) الشبكة الشعبية للتثقيف السياسي (إندونيسيا)
KIPP	Independent Election Monitoring Committee (Komisi Indepen pemantau Pemilu – Indonesia) اللجنة المستقلة لمراقبة الانتخابات (إندونيسيا)
KPU	General Election Commission (Komisi Pemilihan Umum - Indonesia) اللجنة العامة للانتخابات (إندونيسيا)
LADO	League for the Defense of Human Rights (Romania) رابطة الدفاع عن حقوق الإنسان (رومانيا)
MDC	Movement for Democratic Change (Zimbabwe) حركة التغيير الديمقراطي (زيمبابوى)
NAMFREL	National Citizens' Movement for Free Elections (Philippines) الحركة الأهلية للمواطنين من أجل الانتخابات الحرة (الفيليبين)
NCFE	National Committee for Free Election (Yemen) اللجنة الوطنية للانتخابات الحرة (اليمن)
NDI	National Democratic Institute of International Affairs المعهد الديمقراطي الوطني للشئون الدولية
NED	National Endowment for Democracy الوقف الوطنى للديمقراطية
NEPAD	New Partnership for Africa's Development الشراكة الجديدة من أجل تنمية أفريقيا
NGO	Nongovernmental organization منظمة غير حكومية
NGOCC	NGO Coordinating Committee (Cambodia) لجنة التنسيق للمنظمات غير الحكومية (كمبوديا)
NICFEC	Neutral, Impartial Committee for Free Elections (Cambodia اللجنة المحايدة وغير المتحيزة للانتخابات الحرة (كمبوديا)
ODIHR	Office for Democratic Institutions and Human Rights (OSCE) مكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان (منظمة الأمن والتعاون في أوروبا)

OAS	Organization of American States منظمة الدول الأمريكية
OAU	Organization of African Unity منظمة الوحدة الإفريقية
OSCE	Organization for Security and Cooperation in Europe منظمة الأمن والتعاون في أوروبا
Panwas	Election Oversight Committee (Panitia Pengawasan pemilu Indonesia) لجنة الإشراف على الانتخابات (إندونيسيا)
PDI	Indonesian Democratic Party الحزب الديمقراطي الإندونيسي
PVT	parallel vote tabulation الحصر الموازى للأصوات
SAARC	South Asian Association for Regional Cooperation جمعية جنوب آسيا للتعاون الإقليمي
SADC	Southern African Development Community الجماعة الإنمائية للجنوب الافريقى
SBSI	Indonesian Prosperous Trade Union (Serikat Buruh Sejahtera -Indonesia) الاتحاد الاندونيسي لازدهار التجارة (إندونيسيا)
TMG	Transition Monitoring Group (Nigeria) فريق رصد فترة الانتقال (نيجيريا)
UNDP	United Nations Development Program برنامج الأمم المتحدة الإنمائى
UNFREL	University Network for Free Elections (Indonesia) الشبكة الجامعية للانتخابات الحرة (إندونيسيا)
UNTAC	UN Transitional Authority in Cambodia السلطة الانتقالية للأمم المتحدة في كمبوديا
UNTAG	UN Transition Assistance Group (Namibia) فريق الأمم المتحدة للمساعدة في فترة الانتقال (ناميبيا)
USAID	U.S. Agency for International Development الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية

WAHLI	Indonesian Forum for the Environment (Wahana Linggkungan Hidup - Indonesia) المنتدى الإندونيسي للبيئة (إندونيسيا)
YAPPIKA	Indonesian Foundation for the Strengthening of Indonesian Community Participation, initiative and Partnership (Yayasan Penguatan Partisipasi, inisiatif dan Kemitraan Masyarakat) المؤسسة الاندونيسية لدعم مشاركة المجتمع الإندونيسي ومبادراته وشراكته
ZANU-PF	Zimbabwe African National Union- Patriotic Front اتحاد زيمبابوى الإفريقى الوطنى – الجبهة الوطنية
ZEMCC	Zambia Elections Monitoring Coordinating Committee لجنة تنسيق الرقابة على انتخابات زامبيا
ZIMT	Zambia Independent Monitoring team فريق الرقابة المستقلة في زامبيا

الباب الأول

تعزيز الديمقراطية والانتخابات ومراقبة الانتخابات

الفصل الأول

بزوغ مراقبة الانتخابات

"لو وجهت لنا الدعوة للذهاب إلى بلد أجنبي لمراقبة الانتخابات فيه وكانت لديه معايير وإجراءات مشابهة (لتلك الموجودة في فلوريدا) لرفضنا المشاركة تماماً".

مراقب الانتخابات الدولي ورئيس الولايات المتحدة السابق جيمي كارتر [1]

في نوفمبر عام ٢٠٠٠، انتهت انتخابات الرئاسة بين جورج دبليو بوش "George W. Bush" وآل جور "Al Gore" في حكم التعادل، وبالرغم من أن آل جور فاز بشكل محدود ف الاقتراع الشعبى العريض إلا أن نتيجة الانتخاب حددها المرشح الذي فاز بالأصوات الانتخابية الخمسة عشر منتخب في فلوريدا حيث أعطت الإحصاءات المبدئية قصب السبق لبوش بما يقرب من بضعة مئات من الأصوات من أصل ٦ ملايين صوت، إلا أنه سرعان ما اتضح ان تكنولوجيا التصويت العليلة، وضعف تسجيل الناخبين والمسئولين المتحزبين عن الانتخابات أضرّت بمصداقية العملية بشكل كبير. وبعد خمسة أسابيع من المعارك القانونية والإعادة الجزئية للحصر، قررت المحكمة العليا الأمريكية لا يمكن إجراء مزيد من إعادة حصر، وهكذا أعطت الرئاسة لبوش، والمضارقة أنه أثناء الخمسة وثلاثين يوماً ما بين يوم الانتخاب في ٧ نوفمبر ٢٠٠٠ وقرار المحكمة العليا في ١٢ ديسمبر ٢٠٠٠، كان المراقبون الأمريكيون أو المراقبون المحليون الذين تدعمهم الولايات المتحدة يحضرون سبع انتخابات أخرى حول العالم [2].

على ضوء هذا النوع من الانخراط الأمريكي في الانتخابات في الخارج وجد كثيرون حول العالم مفارقة – إن لم يكن دليلا على النفاق – في الانتخابات الأمريكية المتعثرة، فقدعلقت صحيفة *الصين اليومية* *"China Daily"* شبه الرسمية بأنه "من الواضح أن النظام الانتخابي للولايات المتحدة لا يتسم بالكمال أو النزاهة كما يدعى هذا البلد". وقال ثيو ساميواجا"Theo Sambuaga" وهو من حزب جولكار الاندونيسي: "إن فكرة الديمقراطية لم تفقد مصداقيتها. "لكن ما فقد مصداقيته هو النظام السياسي الأمريكي". واتهمت صحيفة *"ستريتس تايمز"* السنغافورية الانتخابات الأمريكية "بأنها جعلت الولايات المتحدة تبدو كجمهورية من جمهوريات الحوز الأمريكية اللاتينية " [3]. "وتحت عنوان فى الصفحة الأولى هو "كتل أخشاب الغاب" علقت صحيفة التابلويد البريطانية *"ميرور"* "هذه الانتخابات مثل علبة شيكولاته، لا تعرف أبداً ما ستحصل عليه منها" [4].

وكشف كثير من مثل هذه التصريحات عن حساسيات كبيرة تجاه المراقبة الأميركية للانتخابات. فقد علق وزير الخارجية الكوبي فيليبي بيريز روك "Felipe Perez Roque"،

على سبيل المثال، بقوله: "أعتقد أن من حالوا في الولايات المتحدة دائماً أن يصحبوا حكاماً على الانتخابات التي تتم في أماكن أخرى قد تلقوا درساً في الحياء والتواضع". وتساءل روك إذا ما كان سيتحتم في المستقبل " تحري المزيد من التدقيق الدولي الصارم والدقيق فيما يتعلق بشفافية الانتخابات"[٥]. واقترحت وزيرة التجارة الماليزية رفيدا عزيز"Rafidah Aziz" قائلة: "ربما كان علينا نحن البلاد النامية جميعاً أن نرسل بعثة مراقبة انتخابية في كل مرة يجرون فيها انتخابات رئاسية"[٦].

كانت الانتخابات الرئاسية الأمريكية عام ٢٠٠٠ حقاً إخفاقات ما فشل في تلبية المعايير الدولية المقبولة حالياً على نطاق واسع بالنسبة للانتخابات الديمقراطية، فلو كان هناك مراقبون دوليون يطبقون نفس المعايير المطبقة في العشرات من البلاد النامية في السنوات الأخيرة لكانوا قد خلصوا إلى أن الانتخابات الرئاسية عام ٢٠٠٠ في فلوريدا و ربما في ولايات أمريكية أخرى عديدة معيبة بشكل جوهري.

فأولاً، يطالب مراقبو الانتخابات والمستشارون الدوليون في البلدان النامية بصورة روتينية بإنشاء هيئات مستقلة للانتخابات، منفصلة عن الحكومة أو الأحزاب السياسية، للإشراف على إدارة الانتخابات وتفسير القوانين الانتخابية المعمول بها وتنفيذها. وقد أعلن بيان الرئيس الأمريكي الأسبق جيمي كارتر في الجمهورية الدومينيكية في عام ١٩٩٠، على سبيل المثال، أن: "تعزيز الديمقراطية يتطلب أن تكون المؤسسات التي تدير العملية الانتخابية مستقلة وكفؤه ويعتبرها المرشحين والأحزاب المشاركة في العملية نزيهة تماماً"[٧]. وفي الولايات المتحدة، على العكس من ذلك، يدير مسئولون سياسيون محليون الانتخابات على مستوى الولاية والمستوى المحلي.

ولابد أن يرى المراقبون الدوليون للانتخابات أيضاً خطأ في أى انتخابات يكون المسئول الرسمي الرئيسي عن الانتخابات مساهماً في الوقت ذاته في حملة انتخابية لأحد المرشحين، وخاصة إذا كان ذلك المسئول له حرية تفسير قانون الانتخابات بطريقة تحابى ذلك المرشح. فبالرغم من أن وزيرة الدولة فى فلوريدا كاثرين هاريس "Katherine Harris" كانت تدير حملة جورج دبليو بوش الانتخابية كانت مكلفة بإدارة حملة بوش الرئاسية فى الولاية فقد اتهمت بأنها مسؤولة عن إصدارات حاسمة حول كيفية تفسير قانون انتخابي غامض وغير متسق في داخله. وكان مسئولو الانتخابات في ٦٧ مقاطعة في ولاية فلوريدا الذين كانوا يقررون ما إذا كان تجرى إعادة الفرز وأشرفوا على إعادة النظر في بطاقات الاقتراع هم أنفسهم مسئولى الحزب المحليين بقيادة الديمقراطيين النشطاء في العديد من المقاطعات الأكبر التي ثارت بها أخطر الخلافات.

وبعد عقد عدة جلسات استماع حول انتخابات فلوريدا، أصدرت اللجنة الأمريكية للحقوق المدنية تقريراً لا يختلف عن التقارير التي يصدرها المراقبون الدوليون في انتخابات البلاد التي

ليس لها تاريخ في الانتخابات الديمقراطية. فقد انتهت اللجنة إلى أن "الظلم وانعدام الكفاءة وعدم الفعالية" حرم عدداً كبيراً من الناخبين من المنتمين للأقليات من حقوقهم. ومن العيوب التي شابت عملية تسجيل الناخبين، على سبيل المثال، إن المسئولين في الولاية من الجمهوريين قاموا بتنقية منتظمة لقوائم الناخبين من الأفراد الذين ممن يشتبه في انه سبق إدانتهم، وبالتالي أصبحوا غير مؤهلين للتصويت في ظل قانون الولاية، وتم استبعاد الكثير منهم بالخطأ، بما في ذلك عدد كبير من السود. وقد خلصت اللجنة إلى أن" جهود فلوريدا شديدة الحماس لتنقية قوائم الناخبين، تحت ستار حملة لمكافحة التزوير، أسفرت عن عمليات شطب غير مبررة وغير عادلة لأعداد غير متكافئة من الناخبين الأمريكيين من أصول إفريقية[٨].

كما انتقد مراقبو الانتخابات الدوليون عملية الانتخابات التي فشلت في إحصاء أعداد كبيرة من الأصوات، كما كان الحال في بعض مقاطعات في ولاية فلوريدا، فضلاً عن أماكن أخرى في الولايات المتحدة. وكان من المرجح ان يكون لدى الدوائر الانتخابية التي بها أعداد كبيرة من الأقليات معدات قديمة للانتخابات وأكثر عرضة للخطأ. ووفقاً للجنة الحقوق المدنية كان تعرض الناخبين الأمريكيين من أصل أفريقي لرفض اقتراعهم اكبر بنحو عشرة امثال تعرض الناخبين البيض لذلك، وكان الناخبون السود يتعرضون لمعدل رفض مرتفع حتى في المقاطعات التي بها نظم التصويت المتماثلة. وبالرغم من أن الناخبين السود يشكلون ١١ في المائة من مجموع الناخبين في الولاية، تم رفض ٥٤ في المائة من أصواتهم مرفوضاً بسبب الخطأ في وضع العلامات"[٩].

وفي الديمقراطيات الناشئة كثيراً ما يدعو المراقبون الدوليون لإجراء تغييرات في الإجراءات الانتخابية بسبب خطر اختلاط الأمر على الناخبين، ومثل هذه التوصية كان لابد وان تكون مناسبة لمقاطعة مثل "بالم بيتش" حيث وضع تصميم ردئ "اقتراع الفراشة" سئ السمعة على نحو سئ بحيث أدى إلى اختلاط الاقتراع على كثير من الناخبين. وعلاوة على أن الاقتراع لم يكن عادلاً، فإن ترتيباته أخفقت على نحو جلي في أن تمتثل لقانون الولاية بسبب إنها فشلت في تلبية مطلب وضع قائمة لأسماء المرشحين في عامود واحد على اليسار ولأنها وضعت مرشح الحزب الثالث باتريك بوكانان "Patrik Buchanan" قبل مرشح الحزب الديمقراطي "جور" بالمخالفة للمطلوب و هو كتابة قائمة المرشحين وفقا لترتيب ما انتهت إليه أحزابهم في آخر انتخاب في ولايتهم لمنصب الحاكم[١٠].

وباختصار، لابد أن ينتقد المراقبون الدوليون أي نظام مثل نظام فلوريدا الذي ترك إدارة الانتخابات ومعايير الفرز وتصميم الاقتراع للاختيار المحلي. والواضح ممارسة هذا الاختيار قد أثرت بشكل غير متوازن على مجموعة أقلية معينة وهو أمر يثير المزيد من القلق. كما لم تكن مشاكل فلوريدا فريدة من نوعها، فقد ظهرت عيوب مماثلة في ولايات إلينوى ونيو مكسيكو

وأوريجون وولايات أخرى.

وقد استمر التراخي في عمليات إدارة الانتخابات في الولايات المتحدة لأن المرشحين والجمهور بصفة عامة كانوا واثقين من نزاهة الانتخابات وحياد من يقومون بإدارتها. أما في البلاد التي تمر بمرحلة انتقال او مرحلة ما بعد الصراعات فإن غياب مثل هذه الثقة كثيراً ما يهدد فرص الانتخابات النزيهة وتعزيز الديمقراطية. ويعنى النزاع الحزبي المرير حول التصويت والفرز في فلوريدا عام ٢٠٠٠ أن مثل هذه الثقة لم يعد من الممكن افتراضها في الولايات المتحدة أيضاً.

إن الخلافات المثيرة حول الشقاق حول عملية انتخابات الرئاسة ونتيجتها عام ٢٠٠٠ هي ، تذكرة صارخة بأنه، بينما تلقى الولايات المتحدة المواعظ على أسماع بقية العالم، فإنه ينبغي لها ألا تكون شديدة التباهي بالديمقراطية لديها. و بالإضافة إلى إدارة الانتخابات، ربما لا يكون العديد من الترتيبات المؤسسية الأخرى في أمريكا نماذج جيدة للديمقراطيات الجديدة والناشئة. فعلى سبيل المثال للديمقراطية يذكر عدد كبير من علماء السياسة المزايا، الخاصة بالأنظمة الحكومية البرلمانية وإجراء انتخابات التمثيل النسبي على نظام الحكم الأميركي الرئاسي، والانتخابات التي تعطى المنصب للأول ويقوم على أساس المناطق. وعلاوة على ذلك، فإن النظام الأمريكي لتمويل السياسة والحملات معيب للغاية فالمصالح الخاصة توفر الجزء الأكبر من الأموال اللازمة لحملات تتزايد تكلفتها بشكل كبير، ولا سيما بالنسبة للمناصب القومية.

وتذكرنا الانتخابات الأمريكية المعيبة التي جرت عام ٢٠٠٠ بأنه ليس هناك أي تفوق متأصل في النظام السياسي الأمريكي بحيث يبرر هو نفس التدخل الأمريكي المكلف لتعزيز الديمقراطية ومراقبة الانتخابات في الخارج. ومع ذلك ففى حين ان التذكرة بأن الانتخابات الأميركية لا تزال بعيدة عن الكمال، فقد سبب شيئا من تشتيت الانتباه واختبار الواقع بالنسبة لبناة الديمقراطية الأمريكية، فلم يكن لها تأثير كبير على المساعدة الأمريكية للديمقراطية في الخارج. وقد اعترفت المنظمات الأمريكية المناصرة للديمقراطية ومسئولو المساعدات طويلاً بالخصوصيات وأوجه القصور، وكذلك بنقاط القوة في النظام الأميركي، ويتأملون عموماً نماذج متنوعة في البلاد الديمقراطية حول العالم. ولا تتوقف المساعدات الديمقراطية الأمريكية على الاعتقاد في تفوق المؤسسات الأمريكية أو الغربية ولكن على عالمية القيم الديمقراطية.

تعزيز الديمقراطية ومراقبة الانتخابات

شهد العالم انتشاراً واسعاً للديمقراطية خلال العقود الأخيرة، فقد بدأت "الموجة الثالثة" للتحولات الديمقراطية – كما أسماها العالم السياسي البارز صامويل هانتجتون "Samuel Huntington" في السبعينيات من القرن العشرين في جنوبى أوروبا وانتشرت في الثمانينيات في أمريكا اللاتينية

و أجزاء من آسيا[١١]. وقد امتدت الديمقراطية فى شرقى أوروبا ووسطها بعد سقوط سور برلين عام ١٩٨٩ واستمرت بعد انهيار الاتحاد السوفييتي. كما شهدت التسعينيات من القرن الماضي انفتاحاً سياسياً مثيراً في أفريقيا وآسيا وأماكن أخرى. فقد اتخذ واحد وثمانون بلداً خطوات مهمة نحو الديمقراطية منذ عام ١٩٨٠، ويعيش حالياً خمسة وسبعون بالمائة من سكان العالم في ظل نظم ديمقراطية بعد أن كانت النسبة ٣٨ بالمائة عام ١٩٨٥، وأجرى ١٤٠ بلداً من بين نحو ٢٠٠ بلداً في العالم انتخابات بين أحزاب متعددة[١٢].

ومع هذا التوسع في الديمقراطية، جاء العقدان الأخيران بمبادرات عملية مهمة في الدبلوماسية والمعونة الخارجية والمساعدات التقنية لتعزيز نمو الديمقراطية والحوكمة الرشيدة. وقد اعتلى نشر الديمقراطية الموجة الثالثة. وفي جميع أنحاء العالم تقدم المنظمات الأمريكية والأوروبية ومتعددة الأطراف حالياً المشورة للأحزاب السياسية وتساعد الجهات الحكومية وتدرب القضاة وتؤسس المنظمات غير الحكومية وتقوم بحملات للتثقيف المدني وتساعد على وضع قوانين انتخابية ودساتير جديدة. وبالرغم من ان زيادة مساندة الديمقراطية دولياً، ربما كانت نتيجة بقدر ما كانت سبباً في التحول الديمقراطي، فإن جهود المساعدة هذه قد دعمت مع هذا الاتجاه العالمي. وفي بعض الحالات كان للمساعدة الخارجية من أجل الديمقراطية تأثير كبير، ومهما تغيرت الظروف، فإن برامج نشر الديمقراطية أصبحت الآن راسخة على الساحة الدولية.

وقد أدى التوسع الكبير للديمقراطية ودعم الديمقراطية إلى تركيز غير عادي على مؤسسه ديمقراطية واحدة بصفة خاصة ألا وهي الانتخابات. ففي عشرات البلاد حول العالم كان من المتوقع أن تبدأ الانتخابات التحولات الديمقراطية أو تدعمها أو أن تأتي بحلول لصراعات قائمة من زمن طويل. وقد لعبت الانتخابات دوراً رئيسياً في التحول الديمقراطي خلال العقدين الأخيرين وأصبحت نزاهة الانتخابات شرطاً و مهماً على نحو متزايد لكي تحظى الحكومات بالشرعية الدولية. والغي انتهاء الحرب الباردة برر دعم أمريكا لبعض النظم الاستبدادية يسر التوافق العالمي في الرأي بشأن أهمية الانتخابات الحقيقة والتحرك الدولي للمساعدة على تحقيقها.

والانتخابات مثلها مثل أي مؤسسة سياسية أو حدث سياسي تحظى بالاهتمام الدولي، فنجد أن أخبار الانتخابات في بلاد نائية _ وبصفة خاصة الانتخابات في مرحلة التحول حيث يتحدى الديمقراطيون المناضلون النظم الأستبدادية الراسخة أو الانتخابات التي تسجل نهاية صراعات _ تستأثر بانتباه الجماهير عالمياً. وتورد وسائل الإعلام الدولية استنتاجات المراقبين الدوليين للانتخابات، وينفعل صناع السياسة الخارجية والجمهور في الولايات المتحدة وأوروبا بقوه إزاء تزوير الانتخابات أو رفض الحكام المستبدين الخاسرين قبول نتائج الانتخابات.

وتتيح الانتخابات عادةً فرصاً سانحة مهمة لفرص التغيير السياسي، ففي عام ٢٠٠٠.

على سبيل المثال. خضعت الأنظمة القمعية في يوغوسلافيا وبيرو للضغوط المحلية والدولية بعد محاولاتها للتلاعب في الانتخابات الوطنية. وحتى وقت ليس ببعيد لم نكن نسمع بمثل هذه الضغوط الخارجية الصريحة من أجل إجراء انتخابات حرة وتحول ديمقراطي.

وكجزء من هذا الاهتمام بالانتخابات من جانب المنظمات الدولية والمحلية، تفجر نطاق وتأثير الرقابة على الانتخابات. فمنذ أواخر الثمانينيات من القرن الماضي أصبحت مراقبة الانتخابات صناعة متنامية، فقد حدث تزايد كبير في الموارد المتاحة في ميزانيات المساعدات الخارجية المخصصة للمراقبة وغير ذلك من مساندة الانتخابات المهمة في البلاد النامية. وتطورت مراقبة الانتخابات من كونها نشاطاً خاصاً بحالات معينة بالنسبة للمنظمات غير الحكومية الكبرى الأمريكية والأوروبية ولخبراء الانتخابات الغربيين والسياسيين والأكاديميين إلى عمل مؤسسي روتيني للمنظمات متعددة الأطراف والخبراء.

وترجع الزيادة الكبيرة في مراقبة الانتخابات لأسباب عدة. فأولاً جعل التركيز الدولي المتزايد على الحقوق الديمقراطية في أعقاب الحرب الباردة من الانتخابات الديمقراطية شرطاً مسبقاً للحصول على الشرعية السياسية الدولية، و خلق هذا سوقا خارجية للاعتماد ذي المصداقية للانتخابات في الديمقراطيات الجديدة والناشئة. وثانياً فأنه مثلما أدى انتهاء الاستعمار إلى نشوء دول جديدة في الستينيات والسبعينيات من القرن الماضي، شاهدت التسعينات ظهور دول جديدة بسبب تحطم دول كبيرة متعددة الجنسيات بما في ذلك الاتحاد السوفييتي السابق ويوغوسلافيا. وبعد خروجها من الصراع أو من النظام الاستبدادى استعانت هذه الدول بالمساعدات الدولية لتشكيل حكومات شرعية. وثالثاً لأن قوى المعارضة المتنافسة في الانتخابات ومرحلة الانتقال أو عقب الصراعات كانت كثيراً ما تطلب المراقبة الدولية لاعتقادها أن هذه المراقبة سوف تمانع السلطات الانتخابية أو الأحزاب الحاكمة من ارتكاب أي تزوير. ونظراً لعدم ثقة قوى المعارضة في حماية حقوقها أو عدالة اللوائح فأنها ترحب بالحكم على شرعية ونزاهة العملية الانتخابية ممن قبل ليس له مصلحة. ورابعاً لجأت أنظمة قائمة عديدة للمراقبة الدولية كوسيلة لتعزيز شرعيتها. وباختصار، لم تعد مراقبة الانتخابات مجرد استجابة غير رسمية لظروف استثنائية.

وكما تزايد الطلب والموارد بالنسبة للمراقبة الدولية للانتخابات، زاد أيضا تأثيرها. ويعتمد صناع السياسة الخارجية والصحفيون والعلماء على تقييم المراقبين الدوليين. وعادة يتوقع المتنافسون في الانتخابات والقوى السياسية الفاعلة المحلية أن يردع المراقبون الدوليون التزوير ويوفرون " فرصاً متساوية " ويضمنون نزاهة العملية. ومن الشائع أن ترفع الأطراف المتضررة شكواها مباشرة للمراقبين الدوليين الذين ليس لهم دور رسمي أو قانوني في العملية بدلاً من رفعها للسلطات المحلية المعنية.

وبدءاً من تجربة الفيليبين في منتصف الثمانينيات من القرن العشرين، شهد العالم اتجاهاً

مرتبطا بذلك: فقد حشدت المنظمات المدنية الوطنية وشبكات المواطنين عبر العالم لمراقبة الانتخابات في بلادها. وعلى الرغم من أن المجتمع الدولي قد اعترف الآن بصفة عامة بأن المراقبة المحلية للانتخابات يمكنها أن تمنع التزوير وتحسن الثقة وتزيد من الشفافية، لايزال بعض المراقبين الدوليين ينظرون للمراقبين المحليين بحذر. والأهم من ذلك أن الجهات المانحة والمستشارين الدوليين لا يزال عليهم أن يقدروا بشكل كامل كيف يمكن لهذه المراقبة أن تحفز أيضاً الديمقراطية بتنشيط المنظمات المدنية وأثارها الاهتمام الناس بالشأن العام.

ربما كانت مراقبة الانتخابات أكثر أشكال ظاهرة نشر الديمقراطية وضوحاً. ومع ذلك تبقى قصة مراقبة الانتخابات . من أين جاءت وكيف تطبق اليوم – غير معروفة أو غير مفهومة لحد كبير حتى بالنسبة للكثيرين من صناع السياسة وخبراء المساعدات الخارجية والممارسين في هذا المجال. ويروي هذا الكتاب هذه القصة في محاولة لزيادة فهم من يستخدمون تقارير مراقبة الانتخابات وتحسين برامج مراقبة الانتخابات وتوفير رؤية متبصرة أوسع لسياسة المساعدات الخارجية الحديثة وممارستها.

لماذا ندرس مراقبة الانتخابات وتعزيز الديمقراطية؟

تعزيز الديمقراطية ليس هو نفسه التحول الديمقراطي، إذ يشير تعبير التحول الديمقراطي إلى عملية التغير الديمقراطي أو الانتقال السياسي نحو الديمقراطية. وقد ظلت دراسة الديمقراطية و التحول الديمقراطي لوقت طويل مجالاً مهماً من مجالات السياسات المقارنة واجتذبت منحاً دراسية على نطاق واسع. وعلى النقيض من ذلك، تشير عبارات "المساعدات الديمقراطية" و"تعزيز الديمقراطية" و"مساعدة التنمية الديمقراطية" وحتى عبارة "بناء الأمة" إلى جهود دولية واعية وعملية لتشجيع أو مساندة التغير الديمقراطي والإصلاح السياسي في بلاد أخرى والتأثير عليه. ولم يكن هناك سوي القليل نسبياً من الدراسة والتحليل الجادين للمساعدات الديمقراطية . هذا الحقل الحافل بالجهود الدولية الرامية إلى تحفيز أو تشجيع التغيير الديمقراطي في مجتمعات أخرى[١٣].

ومن بين الاستثناءات البارزة دراسة توماس كاروثرز "Thomas Carothers" المؤثرة للبرامج الأمريكية للمساعدات الديمقراطية وعنوانها *"مساعدة الديمقراطية في الخارج: "منحنى التعليم"*. فعلى أساس من دراسات الحالة في أربعة بلدان ما زالت تسعى لتحقيق النجاح الكامل لعملية الانتقال للديمقراطية. يلخص كاروثرز إلى أن الحماس لتعزيز الديمقراطية باعتدال أمر جدير بالاهتمام، ولكنه نادراً ما يحدث فرقاً كبيراً. ويبدي كاروثرز تشككه إزاء العديد من الادعاءات الأكثر تباهيا عن إنجازات البرامج وينتقد "أسلوب دعاة الديمقراطية الأمريكيين في كثير من

الأحيان من حيث المبالغة وتهنئة النفس"، لكنه يخلص أيضاً إلى أن "العديد من دعاة الديمقراطية يتعلمون أثناء ممارسة عملهم"[١٤]. وبالرغم من أن "منحنى التعليم" جاء بإضافة مهمة، فإنه يركز بصفة أساسية على عملية صنع واشنطن لسياسة المساعدات الخارجية أكثر من تركيزه على تقييم كيفية نجاح أنواع معينة من برامج التطوير الديمقراطي أو مدى صلاحيته"[١٥].

وكتابنا هذا هو محاولة لتحسين فهم وتحليل عملية تعزيز الديمقراطية بين صناع السياسة ومنفذي البرامج والعلماء وذلك بمراجعة تجارب من "دعاه الديمقراطية" بصفة خاصة في المجال الفرعي المحرد أي مراقبة الانتخاب. ويحلل قوة الدفع والتطور في مراقبة الانتخابات، ويبحث مستوى التطور المتحقق بعد الخمسة عشر سنة الأولى. وهو أضيق نطاقاً من *"منحنى التعليم"* لأنه يركز بشكل أكبر على مسائل تفصيلية وبرامجية متعلقة فقط بمراقبة الانتخابات، إلا أنه أوسع نطاماً ايضاً من حيث تناوله بحثاً أكبر لأداء المنظمات الأوروبية ومتعددة الأطراف. ومع أن جدول الاعمال الطموح للمساعدات الديمقراطية يذهب إلى ما وراء الانتخابات إلا أن متابعة الانتخابات تشكل عنصراً حاسماً للمساندة الأمريكية والدولية لتطوير المؤسسات الديمقراطية.

وتستحق المساهمات و القيود الخاصة بمراقبة الانتخابات دولياً ومحلياً الدراسة عن كثب لعدد من الأسباب، فقد أصبحت المراقبة الدولية للانتخابات ظاهرة مهمة في عالم ما بعد الحرب الباردة. ومراقبة الانتخابات باعتبارها شكلاً من الأشكال القديمة للمساعدات الديمقراطية، أصبحت مقبولة بشكل جيد وشائعة تماماً فى شتى انحاء العالم. ومنذ عام ١٩٩٠ تقريباً . مع النمو الكبير لبرامج المعونة الخارجية من أجل الديمقراطية والحوكمة . استحوذت برامج مساندة الانتخابات الديمقراطية بما في ذلك المراقبة الدولية والمحلية للانتخابات على حصة ضخمة من هذا التمويل. وبيد أن مراقبة الانتخابات تحظى بمستوى رفيع فهي النوع الأكثر شهرة في مجال تعزيز الديمقراطية دولياً. وتبقى مراقبة الانتخابات هي الأكثر تأثيراً في صنع السياسات الخارجية الأمريكية والأوروبية وفي كيفية عمل النظام الدولي.

وعلاوة على ذلك، فإنه كثيراً ما يعتمد الصحفيون والدبلوماسيون والمسئولون عن المعونات والصفوة السياسية المحلية على تقييم مراقبي الانتخابات بدون فهم حقيقي لمناهجهم أو اهتماماتهم أو قدراتهم. وقد يساعدهم الفهم الأعمق لهذه الأمور على الحكم على مدى تمرس ومصداقية مجموعات المراقبين واستخدام ما يتوصلون إليه استخداماً أفضل.

وفي هذا الكتاب أرى أيضاً أنه بالرغم من المبالغ المالية الكبيرة التي وجهت لمجموعات المراقبة المحلية، فهناك اتجاه مؤسف لتجاهل – أو جهودها – او حتى إعاقتها، وحتى مع بدء المجتمع الدولي في الاعتراف بقيمة المراقبة المحلية، فإنه يتعين التأكد من أن برامجه لا تعوق

المكاسب طويلة الأجل التي تتحقق من تمكين المجتمع المدني في الديمقراطيات الناشئة من أسباب القوة، ولما كانت انجازات مراقبة الانتخابات وتحدياتها ومشاكلها سمة مميزة لبرامج تعزيز الديمقراطية بصفة عامة ، فان التقييم الدقيق للمساندة الخارجية للمراقبة المحلية يمكن أن يلقى الضوء على مسائل إستراتيجية أوسع عن المساعدة الخارجية مثل كيفية التأكد من أن هذه المساعدات تساهم في تحقيق تغيير مستدام و هادف.

وعلى الرغم من أن تعزيز الديمقراطية كان بنداً في السياسة الخارجية الأمريكية لعدة عقود والنموذج الديمقراطي الذي يلون النظام العالمي بشكل متزايد في النصف الثاني من القرن العشرين إلا أن فكرة أن الأغراب يمكنهم أن يوفروا مساعدة تقنية محددة لتشجيع التطور الديمقراطي ما تزال جديدة نسبياً. وحتى اليوم، فانه بالنسبة لحكومات عديدة في البلاد المتقدمة ومنظمات دولية حكومية، يتم الترويج للديمقراطية بصفة أساسية من خلال الدبلوماسية والخطابة. وقد قدم تقرير التنمية الإنسانية لعام ٢٠٠٢ الخاص ببرنامج الأمم المتحدة الإنمائي على سبيل المثال مبررات جديدة مهمة في الدفاع عن القيمة الجوهرية والمفيدة للديمقراطية بالنسبة إلى التنمية البشرية والاقتصادية، ولكنه لا يذكر شيئاً عملياً عن الكيفية التي يمكن بها لمقدمي المعونة الدولية المساعدة في بناء المؤسسات والممارسات أو القيم الديمقراطية. ولم التوافق في الرأي الناشئ حول شرعية تعزيز الديمقراطية والممارسة واسعة الانتشار على نحو متزايد لمساعدات الديمقراطية إلى فهم أوضح للكيفية التي يمكن أو يجب أن تعمل بها برامج المساعدات.

ما تزال تفاصيل برامج المساعدات الديمقراطية المجال الوحيد للخبراء، ومن الغريب أنه لا يوجد سوي مجهود ضئيل خارج مجتمع المساعدات الديمقراطية لمعرفة ما إذا كانت برامج معينة تنجح وكيف. وما تزال الجهود الرامية لتقييم برامج التنمية الديمقراطية بشكل منظم أو موضوعي تتسم بالضعف. فقد أنفقت الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية – علي سبيل المثال– الكثير من طاقاتها علي جهود لا طائل منها للحصول علي "مؤشرات" كمية تصلح كبدائل معقولة لقياس التقدم الديمقراطي.

ولما كان لايزال يتعين على وكالات المعونة أن تطور مناهج للتقييم ولا يزال يتعين فحص واختيار دروس عديدة من التجربة خارج ميدان المعونة الديمقراطية، فإن الوافدين الجدد إلى هذا المجال يتعين عليهم أن يعيدوا تعلم الدروس القديمة. والمرجح أن تستمر البرامج الضعيفة وكأنها برامج جيدة. ويبدو أن الممارسين قد استقوا القليل نسبياً من خبراتهم ورؤيتهم المتبصرة الأكثر أهمية فى الكتابة والكثير من وثائق "الدروس المستفادة" خطابية أكثر منهما واقعية. وتكاد تكون المنظمات الأمريكية الخاصة بتعزيز الديمقراطية موجهة كلها تقريباً للأنشطة أو للتنفيذ وليست مستودعات فكر أو بحث، وتهتم بصفة عامة بمواصلة برامجها الخاصة بالمعونة الخارجية المدعمة مما يعني أنه ليس لديها دافع كبير لنقد برامجها أو برامج

الزملاء من المرتحلين معها. وليس لدى المنظمات والأفراد الذين تعلموا من التجربة وهم يبدعون هذا المجال الجديد من خلال التجربة والخطأ فرصة أو حافز كبيرين للتفكير في الدروس المستفادة أو تقاسمها.

أوجه القصور في الممارسة الدولية الحالية

مثلها مثل الأشكال الأخرى للمساعدات الديمقراطية، يمكن لمراقبة الانتخابات والمساعدات الدولية الأخرى للانتخابات أن تحقق اضافة متواضعة ولكن لها قيمتها للتحول الديمقراطي. ففي ظل المناخ السياسي غير المستقرة يمكن للمراقبة التي يقوم بها المجموعات الدولية و المحلية أن تسهم في تحقيق ثقة الجمهور في نزاهة الانتخابات بتشجيع وضع لوائح انتخابية أكثر عدالة وممارسات أفضل لحملات الدعاية وتوفير المزيد من المعلومات لجمهور الناخبين. ويمكن للشفافية ردع التزوير والمساعدة علي الحد من عدم انتظام إدارة الانتخابات. كما يمكن لمراقبة الانتخابات أن توفر أيضا الدعم المعنوي الكبير للنشطاء الديمقراطيين أو لقيادات المعارضة السياسية ممن يواجهون نظماً استبدادية وتوعية الجمهور في شتى أنحاء العالم بالنضال من أجل الديمقراطية في بلاد معينة. وإجمالا قد حسنت المراقبة الدولية للانتخابات من فهم أهمية الانتخابات في العلاقات الدولية وسياسة المعونات الخارجية.

بيد أن المضارقة هي أن هناك مشكلات مهمة بالنسبة إلى النهج الدولي المعياري إزاء الانتخابات وتهدد مراقبة الانتخاب التحول الديمقراطي علي المدى البعيد وذلك لخمسة أسباب أساسية. فأولاً هناك توقعات أكثر من اللازم من الانتخابات والرقابة علي الانتخاب. فالمجتمع الدولي كثيراً ما يتوقع تحفيز الانتخابات عملية بناء الأمة بعد الصراع العنيف كما كان الحال في أنجولا والبوسنة في التسعينيات من القرن الماضي وحالياً في أفغانستان والعراق. وكثيراً ما ينظر الدبلوماسيون والقادة السياسيون المحليون إلي الانتخابات كوسيلة لحل الأزمات السياسية كما كان الحال في فنزويلا عام ٢٠٠٢. وعادة ما يجعل المجتمع الدولي أهدافاً دبلوماسية لا تبدو ذات صلة – مثل استئناف برامج المعونة الأجنبية بعد الانقلابات وتحسين العلاقات الثنائية مع الحكومات المستبدة أو الانضمام للمنظمات الحكومية الدولية – متوقفة علي إجراء انتخابات مقبولة.

ثانياً، وبالرغم من المنهجية الحالية تحسنت بشكل كبير علي مرّ الوقت، فإنها لاتزال معيبة. وبالرغم من الاعتراف المتزايد بأن الانتخابات هي عملية سياسية واسعة تنشر على مرّ الوقت لا تزال القوى الفاعلة الدولية تولى أهمية أكثر من اللازم لآليات الانتخابات ويوم الانتخاب ذاته. وعلي ذلك فقد تكون المراقبة الدولية سطحية بشكل خطير، فالمنهج التقليدي أثبت أنه غير قادر علي التوافق مع الانتخابات منظمة الإدارة التي تتم بقواعد غير عادلة أو

في أجواء معيبة كما حدث في كمبوديا في عام ١٩٩٨.

ثالثا، كثيراً ما تعكس منظمات الرقابة وبعثات المتابعة مصالح وأهداف غير التحول الديمقراطي. وتنزع ولايات ومصالح وقيود مجموعات المراقبة لأن تعكس المصالح الوطنية للبلاد التي ترعاها. وكثيراً ما يمتنع المسئولون والدبلوماسيون التابعون للحكومات المانحة عن النقد الصريح ويقومون سواء بالعقل الواعي أو الباطن بالموازنة بين المصالح الاقتصادية والتجارية والأمنية وغيرها من أهداف السياسة الخارجية وبين الديمقراطية. وتسعى المنظمات الحكومية الدولية والتي تبذل جهوداً منتظمة حالياً لمتابعة الانتخابات لتحقيق أهداف متعددة، وكثيراً ما تجد صعوبة جمة في الانتقاد العلني للحكومات الأعضاء. ويفتقر بعض جهود المراقبة غير الحكومية للحرفية، ويبدي تحيزاً ولا يحظى بالشرعية من وجهه نظر بعض الدوائر. وقد أبدي الرئيس السابق جيمي كارتر ذاته القلق إزاء "الاختلافات في الفلسفة الأساسية والقواعد الأساسية وإجراءات العمل لدى الأنواع المختلفة من المراقبين"[١٧].

رابعاً، ففي حين أن لمراقبة المجموعات المحلية قدرة أكبر من قدرة مثيلتها الأجنبية علي تقديم إسهامات كبيرة ومستدامة للتحول الديمقراطي. ما تزال المجموعات الدولية لمراقبة عالية المكانة تحفز بالتمويل الكافي والتغطية الإخبارية بشكل كبير. وقد زادت المساعدات الدولية قدراً كبيراً منها لا يُوجه بالشكل السليم ويفشل في الاستفادة من المزايا والفرص التي توفرها المراقبة المحلية لمساعدة دعاه الديمقراطية في بناء المنظمات المدنية والشبكات السياسية القابلة للاستمرار.

خامساً، ولكي نتفادى الإضرار بمصداقية مراقبة الانتخابات وقضية التحول الديمقراطي الأوسع لابد أن يكون تقييم الانتخابات صادقاً وأن يطبق معايير متسقة. ذلك أن الحكم علي انتخابات في الديمقراطيات الجديدة أو الناشئة مقاييس سطحية أو نسبية من شأنه أن يزيد جرأة الحكومات المستبدة وأن يخون الديمقراطيين المحليين الشجعان ويثير الشكوك داخل وخارج البلد المعنيعلى حد سواء وفي السنوات الأخيرة طور المجتمع الدولي استجابة متسقة إلي حد معقول للحكومات التي تصل للسلطة من خلال الانقلابات (وإن كانت هناك استثناءات مثلما حدث بعد انقلاب عام ١٩٩٩ في باكستان)، إلا أن المجتمع الدولي يتعين عليه أن يطور أسلوباً فعالاً للتعامل مع الحكومات التي تطالب أو تحتفظ بالسلطة علي أساس من انتخابات مزورة أو جرى التلاعب فيها.

وللحفاظ علي نزاهته، لابد أن ينفصل تقييم مراقبي الانتخابات عن المسائل المتعلقة بالتبعات الدولية للانتخابات المسروقة. و أن احتفاظ قائد مستجد بالسلطة بعد انتخابات معيبة – كما حدث في بلاد روسيا عام ٢٠٠١ . قد يخيب أمال المجتمع الدولي ويعود بأفاق التحول الديمقراطي إلى الوراء، إلا أن ذلك لا يعتبر فشلاً لمراقبة الانتخابات طالما قدم المراقبون تقارير دقيقة عما حدث في الانتخابات. وليست مراقبة الانتخابات – بل لا يجب – أن تكون المسئولة

عن جلب العقوبات أو التبعات المناسبة للانتخابات المعيبة، ولكنها مسئولة فقط عن توفير تقييم عام صادق وشامل يجعل القادة السياسيين لا يستطيعون المطالبة بالشرعية السياسية وفقاً لانتخابات أخفقت في تحقيق المعايير الديمقراطية الدولية .

باختصار، يمكن لمراقبة الانتخابات سواء كانت محلية أو دولية، أن تساهم في التحول الديمقراطي ويمكن أيضاً أن تكون غير مجدية، والتوقعات غير المنطقية تشكل عبئاً علي انتخابات كثيرة سواء في فترة الانتقال أو في أعقاب الصراعات. وقد قابلت منهجية المعايير صعوبة في مواجهة التحديات. فالتصدي غير المنسق للقوى المعادية للديمقراطية في بلاد وأجزاء متفرقة من العالم . وبصفة خاصة بسبب المصالح الأمنية و الاقتصادية الموازية، يثير تساؤلات حول دوافع البلاد المُصدرة للديمقراطية والمخاطرة بإثارة ردود فعل قومية معاكسة. ويؤدى الإخفاق في التقدير والمساندة المناسبة لدعاة الديمقراطية المحليين إلي نتائج غير مقصوده، فالتركيز علي الشكل بدلاً من المضمون والفشل في الالتزام بمعايير عالمية يشجع ديمقراطيات مثل ديمقراطية قرية "بوتيمكين" الزائفة طالما أن الحكومات المستبدة تدعي أنها تنظم انتخابات حقيقية لمجرد إرضاء الجهات المانحة وغيرها في المجتمع الدولي. ومع ذلك، فإن المراقبة الدولية والمحلية الشاملة إذا نظمت ونفذت بالشكل السليم لا توفر تقيماً موضوعياً للعملية الانتخابية في بلد معين فحسب ولكن يمكنها أيضاً تعزيز نزاهة الانتخابات والمؤسسات ذات الصلة وبناء الثقة العامة والمشاركة في العملية الانتخابية كما تستكمل وتشجع الالتزام المحلي بالسياسات الديمقراطية.

خطة الكتاب

يستند هذا الكتاب إلى تجارب منظمات مراقبة الانتخابات منذ منتصف الثمانينيات من القرن الماضي لفحص قيمة ودور الرقابة الدولية والمحلية علي الانتخابات وإسهامها في تعزيز الديمقراطية والتحول الديمقراطي. ويلقي الكتاب نظرة عامة علي أصل وممارسة ومدى تطور مراقبة الانتخابات . وأعتمد فيه علي تجربة مراقبة الانتخابات بما في ذلك دراسة حالات تبين التحديات العميقة القائمة كما اعتمد علي تجربتي الشخصية في المجال. وأعتمد أيضاً علي الجهود السابقة القليلة لاستخلاص القواعد الإرشادية والدروس المستفادة. ويقترح الكتاب خلاصات معيارية ويقدم توصيات عمليه حول الكيفية التي يجب أن تتطور بها مراقبة الانتخابات في المستقبل إذا كان لها أن تستمر في المساهمة في التحول الديمقراطي الحقيقـي.

ولفهم مراقبة الانتخابات يلزم فهم الحركة السياسية والتاريخية الأوسع التي تشكل جزءاً منها. ولذلك فأنه بعد المقدمة الواسعة في هذا الباب يستمر الباب الأول من الكتاب مع

الفصل الثاني الذي يضع مراقبة الانتخابات في السياق بإلقاء نظرة عامة على الجذور التاريخية لتعزيز الديمقراطية وظهور المجال الذي مازال جديداً وهو مجال المساعدات الديمقراطية، وأقوم بفحص النزعة الأمريكية نحو نشر الديمقراطية والتوافق العالمي الحديث في الرأى بشأن القيم الديمقراطية والحشد المعقد من المنظمات والجهود الدولية المنخرطة في تعزيز الديمقراطية. ونظراً للدور الفريد للولايات المتحدة في هذا المجال، يصف الفصل تالياً التنوع الواسع في برامج المساعدات للديمقراطية التي تدعمها حكومة الولايات المتحدة ويقُيم موقف الحكومات الأمريكية مؤخراً تجاه الترويج للديمقراطية. وأعتبر ظهور المساعدات للديمقراطية شكلاً قائماً للمعونة الخارجية ويتميز عن الترويج للديمقراطية التقليدي من خلال الخطاب السياسي والدبلوماسية.

وبعد فحص الموضوع الموسع لنشر الديمقراطية في الفصل الثاني. ينتهي الباب الأول بالفصل الثالث الذي يناقش أهمية الانتخابات ومراقبة الانتخابات ويحدد المفاهيم والمصطلحات المهمة. يتناول الفصل أولاً موضوع الانتخابات ذاتها. وحتى مع الاعتراف بأن التركيز علي الانتخابات يكون أحياناً في غير موضعه، فإني أقول أن الاهتمام الدولي بالانتخابات الديمقراطية له ما يبرره تماماً. ويميز الفصل بين فئات الانتخابات لتقليل التركيز علي الانتخابات التي الأكثر جدارة بالاهتمام الدولي ، والأكثر احتمالا في اجتذابه ، ثم أنتقل بعد ذلك لموضوع متابعة ورصد الانتخابات، وأنظر في سلطة المراقبين الدوليين للانتخابات و مدي تقبلهم واستعرض المفاهيم والأنواع الواسعة في مراقبة الانتخابات. وبالإضافة إلي مراجعة الاختلافات فيما بين المراقبة والمتابعة والإشراف وبين المراقبة الدولية والمحلية للانتخابات، أحاول الانتقال نحو تعريف أفضل للمراقبة الدولية للانتخابات من التعاريف التي اقترحت من قبل. وأخيراً فانه للتأكيد علي اهتمام الكتاب بمراقبة الانتخابات يستعرض الفصل المدى الواسع لمراقبة الانتخابات حول العالم منذ الفترة من ١٩٨٩ إلي ١٩٩٠. واستخلص الملاحظات من قاعدة بيانات شاملة جديدة جمعتها عن مراقبة الانتخابات في أربعة وتسعين بلداً ديمقراطياً أو شبه استبدادي.

ويصف الباب الثاني من الكتاب ويقيم بالتحديد المراقبة والمتابعة الدولية للانتخابات (نظير المراقبة المحلية)، وتستعرض الفصول من ٤ إلي ٩ وتقدم الدروس المستفادة من واقع تجارب وجهود المراقبين التي نظمتها في السنوات الأخيرة مجموعة متنوعة من القوى الفاعلة بما في ذلك الحكومات والمنظمات الحكومية الدولية والمجموعات غير الحكومية الدولية وغير القومية.

ويتعلق الفصلين الرابع والخامس بالتحديد بمن يشاركون في مراقبة الانتخابات، فيصف الفصل الرابع ويقارن بينهم مجموعة متنوعة من القوى الفاعلة الدولية التى تساند وتراقب الانتخابات في البلاد المتجهة نحو التحول الديمقراطي بدءاً من الأمم المتحدة إلي المنظمات

الإقليمية متعددة الأطراف إلي المنظمات غير الحكومية الدولية وتلك التي تساندها الحكومات. وبالرغم من أن المنظمات متعددة الأطراف . التي وضعت شكلاً مؤسسياً لمراقبة الانتخابات تحظي بشرعية واسعة، فإن المنظمات غير الحكومية تتحمل عبئاً أقل فليست لديها قيود دبلوماسية أو أهداف أخرى بخلاف التحول الديمقراطي. و ذلك لما كان الرئيس السابق للولايات المتحدة جيمي كارتر قد أصبح أيقونة المراقبة الدولية للانتخابات وله تأثير كبير عليها، بتتبع الفصل الخامس تطور مشاركته في الانتخابات الخارجية منذ عام ١٩٨٩ وينظر في الكيفية التي كان لتركيزه علي تقييم فترة ما قبل الانتخابات و"الوساطة في الانتخابات" و"فرز الأصوات الموازي" لردع أو اكتشاف التزوير في فرز الأصوات، مما كان عميق الأثر في ممارسة المتابعة الدولية للانتخابات. وبالإضافة للتقارير المنشورة وغير المنشورة عن الأحداث ذات الصلة، استعنت بتجاربي الشخصية أثناء عملي مع الرئيس كارتر في ثلاثة بلاد علي مدي عقد من الزمن وبحوار حديث معه. وكما هو الحال بالنسبة لباقي الكتاب كان هدفي هو توفير سرد تاريخي وتقديم الدروس المستفادة للبرامج والسياسات المستقبلية.

ويجمع الفصلان السادس والسابع المعايير وأفضل الممارسات. وفي الفصل السادس فحصت المسألة التي تتزايد صعوباتها الخاصة بالمعايير الدولية التي يمكن بها تقييم الانتخابات في حد ذاتها بما في ذلك السؤال الصعب حول ما إذا كان يمكن أو يجب اعتبار انتخابات "حرة ونزيهة". كما أنظر أيضاً في الشروط المسبقة لمراقبة الانتخابات ففي بعض الظروف يتعين علي المنظمات الدولية رفض المراقبة منذ البداية. ويستعرض الفصل السابع ويتناول بالنقد مدى تطور المراقبة الدولية الحديثة للانتخابات بما في ذلك معايير سلوك المراقبين وأوجه النقص وأفضل الممارسات في منهجية المراقبة الحالية وأشكال التنسيق بين القوى الفاعلة الدولة المتباينة والقيود التى تعرضها. وأهيب بالمنظمات الدولية لمراقبة الانتخابات ان تقوم بمزيد من المراجعة لأساليبها.

ويستخدم الفصلان التاليان دراسات الحالة للانتخابات الحديثة السمعة سيئة لفحص التحديات التي تواجه المتابعة الحديثة للانتخابات. ويستخدم الفصل الثامن التجربة غير السعيدة للرقابة الدولية للانتخابات في كمبوديا في عام ١٩٩٨ وعام ٢٠٠٢ للنظر في القيود والنتائج غير المقصودة لمراقبة الانتخابات التي تجرى في أجواء سياسية معيبة،ولدى العديد من المعلقين وصناع السياسة انطباع بأن ملاحظة الانتخابات في كمبوديا عام ١٩٩٨ لم تكن مع المستوى المطلوب إلا أن الدروس الحقيقية للتجربة لا تزال بدون تقييم واسع، وتبين التجربة التالية عام ٢٠٠٢ أن الممارسة التالية لم تتحسن كثيراً. وتكشف الحالة الكمبودية أوجه النقص في المنهجية التقليدية لمراقبة الانتخابات بما في ذلك التركيز الزائد عن الحد علي يوم الانتخاب، والنقص في الرصد والمتابعة فيما بعد الانتخاب وإخفاق بعثات مراقبي الانتخابات في البناء علي ما وجدوه قبل الانتخاب. وأناقش أيضاً كيف حدث أن أسهمت

جداول الأعمال والنهج المختلفة لقوى الدولة من مختلف الأنواع في إثارة انقسامات داخل المجتمع الدولي حول كيفية مقاربة الانتخابات الصعبة. وبالاستعانة جزئياً بتجاربي الشخصية، أقوم بالكشف عن تفاصيل جديدة وأقدم تحليلاً جديداً حول كيفية جنوح المراقبين في كمبوديا.

وبعد تناول هذا الفصل الخاص بكمبوديا للتحدي الأساسي وهو التلاعب في الانتخابات في وبصفة خاصة قبل يوم الانتخاب، انتقل في الفصل التاسع إلي المشكلة المنفصلة الخاصة بتلاعب الحكومة المضيفة في مراقبة الانتخابات. ويستخدم الفصل تجربة الانتخابات في زيمبابوي في عام ٢٠٠٠ وعام ٢٠٠٢ لتناول رد فعل المجتمع الدولي غير الكافي ليس فقط إزاء الانتخابات المعيبة ولكن أيضاً إزاء تدخل الحكومة المضيفة في عملية الرصد ذاتها. إن ترك هذا النوع من التدخل بدون كابح يهدد المصداقية الأساسية للمراقبة الدولية للانتخابات وفعاليتها.

و يتناول الباب الثالث للكتاب الظاهرة المنفصلة ، التي لا تقل أهمية بالمثل وهي المراقبة المحلية غير الحزبية للانتخابات. ويصف الفصل العاشر البزوغ التاريخي للمراقبة المحلية للانتخاب في بداية بالعمل المبشر للحركة الأهلية للمواطنين من أجل الانتخابات الحرة في الفيليبين. وبناءً علي تجربة هذه الحركة ظهرت منظمات المراقبة المحلية غير الحزبية في أواخر الثمانينيات وأوائل التسعينيات من القرن الماضي في كل مناطق في العالم الأخرى ونجحت في حفز التغيرات الديمقراطية وفي إعطاء دفعة للنضال العالمي من أجل الديمقراطية. وخلال هذا النقاش وبالاستعانة بتجربتي الشخصية في العمل مع ما يزيد على اثنتى عشر منظمة محلية لرصد الانتخابات اشرح كيف يستطيع مراقبو الانتخابات المحليون الملتزمون بالنهج الاحترافي تحقيق مساهمات حاسمة فى تحقيق الهدف المهم ألا وهو إيجاد نظام انتخابات أفضل بمنع التزوير وفضحه وبناء ثقة الجمهور، وهذا أول إسهام للمراقبة المحلية للانتخابات.

وينظر الفصل الحادي عشر في المساعدات الخارجية المتنامية للمراقبة المحلية غير الحزبية علي الانتخابات بما في ذلك عمليات المفاضلة المتأصلة بين الأهداف والتي لا تلقي استحساناً علي نطاق واسع. وأري أن ما هو أهم من تحسين انتخابات معينة، انه يمكن للمراقبة المحلية للانتخابات أن تشجع المواطنين علي الخوض في الحياة السياسية وأن تمكن المنظمات المدنية من المشاركة في الشأن العام وأن تبني شبكات سياسية جديدة ملتزمة بالسياسات الديمقراطية. وهذه مساهمة ثانية اشد مكرا ولكنها أكثر عمقاً للمراقبة المحلية للانتخابات. وبصفة عامة، تفشل البرامج التقليدية للمساعدات الخارجية في أن تأخذ في الاعتبار ما يمكن لهذه المجموعة الثانية من الأهداف أن تؤثر به علي الاستراتيجيات الرامية لمساندة الانتخابات ومراقبتها.

وفي الفصل الثاني عشر ومرة أخرى بالاستعانة بالتجربة الشخصية أقوم بتحليل لكيفية دعم المستشارون الأجانب المراقبة المحلية علي الانتخابات، من أجل الانتخابات الانتقالية صعبة في إندونيسيا عام ١٩٩٩ كوسيلة للمزيد من اختبار القضايا التي أثيرت في الفصل

السابق. وقد دعم المانحون والمستشارون الدوليون بسخاء وعلى نحو ملائم جهود المنظمات الوطنية لمراقبة الانتخابات للنهوض بجودة العملية الانتخابية وذلك على سبيل المثال بتثقيف الناخبين وحشد ملاحظي الاقتراع، ومع ذلك فقد أخفقوا في نفس الوقت بشكل كبير في التعرف علي غرض هام آخر لمساندتهم المراقبة المحلية للانتخابات ألا وهو استخدام الانتخابات كحافز للعملية الجارية لبناء ممارسات ومؤسسات ديمقراطية.

ويستعرض الفصل الثالث عشر ويقّيم تقنيات التحقق عد الأصوات بما في ذلك الجمع المتوازي للأصوات علي أساس إحصائي والعد السريع واقتراعات الخروج والعد الشامل. وباستخدام دراسة الحالة في مقدونيا وإندونيسيا، أرى أن العد السريع وجمع الجداول المتوازية للأصوات علي أساس عينات إحصائية كافية ، يمكن بصفة عامة الاعتماد عليهما بشكل أكبر ويناسبان الانتخابات في مرحلة الانتقال وتلك التي تأتي في أعقاب الصراعات أكثر مما يناسبان اقتراع الخروج أو تصنيف الجداول الشاملة. وللتفاصيل المعقدة في هذه الممارسات أهمية لسببين، أولهما أنها تبين الفوضى داخل مجتمع الدعوة للديمقراطية عندما يتعلق الأمر إلي بالسؤال الحرج في معظم الأحيان ألا وهو ما هي أفضل طريقة لمراجعة دقة وسلامة عد الأصوات. وبدلاً من بناء الثقة في الانتخابات المهمة للغاية في مرحلة الانتقال، فإن الجهود التي يدعمها المانحون لسرعة الحصر والإخطار بنتائج الانتخابات أو لاختبار دقة العد الرسمي قد تؤدي أحياناً إلي المزيد من البلبلة عن عملية عد الأصوات المعقدة والمثيرة للخلاف. وثانياً وكما شرحت تثير هذه التجارب أسئلة محيرة عن المنافسة فيما بين المانحين الدوليين والمستشارين العاملين مع المنظمات المحلية.

وبالرغم من أن المراقبة الدولية والمحلية للانتخابات – مثلها مثل المساعدات الديمقراطية بصفة أعم – قد تدعي أنها حققت نجاحات متعددة من الفيليبين عام ١٩٨٦ إلى بيرو عام ٢٠٠٠ – فإن هذا الكتاب يركز بصفة مبدئية على تجارب متنوعة كانت أقل نجاحاً. كما يلخص الفصل الرابع عشر ويضم الباب الرابع ، فان المراقبة الدولية للانتخابات تفقد جدواها عندما تغفل توفير تقرير كامل وصادق عن الكيفية التي تقّيم بها عملية الانتخابات الواسعة مقارنةً بالمعايير الدولية الراسخة. وتفشل المراقبة المحلية في المساهمة في التحول الديمقراطي الصحيح عندما تركز – مع استبعاد الأهداف الأخرى – على حشد أعداد غفيرة من مراقبي الاقتراع وجمع المعلومات عن يوم الانتخاب وبصفة خاصة عندما تكون هذه المعلومات إلى حد كبير لصالح جماهير دولية. ويسند استعراض هذه الدروس في تحسين عمليات المساعدة في المستقبل بحيث تقدم إسهاماً أكبر وأفضل لقضية الديمقراطية في العالم.

وتحتاج مراقبة الانتخابات مثلها مثل الأشكال الأخرى من المساعدات للديمقراطية ينبغي إلا تكون مجرد مراقبة سطحية أو رمزية. إذ يمكنها أن تسهم في تحسينات حقيقية وملموسة في الانتخابات وفي تحقيق تنمية سياسية مستدامة وهادفة. فإذا كان لهذه الجهود أن تتفادى

إثارة الشكوك من جانب المجتمع الدولي وبين المواطنين في البلاد الاستبدادية أو شبه الاستبدادية يصبح على الجهات المانحة والدبلوماسيين وجماعات بناء الديمقراطية أن تراجع أهدافها وأن تنهض بأساليبها.

الفصل الثاني

توسيع وتعزيز الديمقراطية

"من بين التشكيلة الكبيرة من التطورات التي حدثت في القرن العشرين، لم أجد في نهاية المطاف أي صعوبة في اختيار واحد منها باعتباره ابرز هذه التطورات خلال الفترة ألا وهو صعود الديمقراطية... وفي المستقبل البعيد عندما يعود الناس بأبصارهم إلى ما حدث في القرن (العشرين) سيجدون إنه من الصعب ألا يعطون الأولية لظهور الديمقراطية بوصفها شكل الحوكمة المقبول على نحو مبرز".

اماريتا سن "Amartya Sen" الحائز على جائزة نوبل[1]

منذ أيام الرئيس وودرو ويلسون ونضاله في الحرب العالمية الأولى "لجعل العالم مكاناً آمناً للديمقراطية"، تقاسم الأمريكيون بشكل كبير التزاماً أيديولوجياً للدفع بقضية الديمقراطية والحرية إلى الأمام في العالم. فقد حاربت الولايات المتحدة الفاشية في الحرب العالمية الثانية باسم الحرية وأنفقت المليارات بعد الحرب لمساعدة اليابان وألمانيا لبناء حكومات ديمقراطية. ودافع قادة الولايات المتحدة عن المقاومة الأمريكية للشيوعية السوفيتية أثناء الحرب الباردة باعتبارها نضالاً من أجل حقوق الإنسان في الخارج. وفي الستينيات من القرن العشرين، سعى تحالف الرئيس جون كيندى من اجل التقدم للإسهام في التحول الديمقراطي وكذلك في التنمية في أمريكا اللاتينية. وفي أواخر السبعينيات من القرن الماضي أعلى الرئيس جيمي كارتر منزلة حقوق الإنسان في السياسة الخارجية الأمريكية. وفي الثمانينيات عارض الرئيس رونالد ريجان "Ronald Reagan" على الشيوعية السوفيتية باسم الديمقراطية، وقد دعا أحد العلماء بذكاء انتشار الديمقراطية أنه "الطموح الرئيسى للسياسة الخارجية الأمريكية خلال القرن العشرين."[2]

وقد نظرت أجيال من الأمريكيين لديمقراطيتهم على أنها نموذج يحتذى به في العالم. وقال الرئيس أبراهام لينكولن "Abraham Lincoln" أن إعلان الاستقلال قد منح الحرية "ليس فقط لشعب هذا البلد ولكنه أعطى الأمل للعالم في كل الأزمان المقبلة". وفي عام ١٩٧٧ أعلن الرئيس كارتر قائلاً: "أود أن أحاول جعل الشعوب الأخرى تتيقن من أن نظامنا نظام ناجح". وباستحضار الأمل الذى أعرب عنه جون وينثروب "John Winthrop" بالنسبة لمستعمرة ماساشوسيتس باي في عام ١٦٣٠، أكد الرئيس ريجان مرات عديدة أن أمريكا هى "المدينة المتألقة فوق التل."[3]

وبالرغم من أن المثل الأمريكية ليست مقبولة كلها في كل مكان، فإن الأمم المتحدة ومنظمات دولية أخرى التي تأسست بعد الحرب العالمية الثانية قد التزمت التزاماً قوياً بالديمقراطية باعتبارها قيمة عالمية. ويدعو الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والذى صدقت عليه

الجمعية العامة للأمم المتحدة في عام ١٩٤٨ لمجموعة كاملة من الحقوق الديمقراطية بما فيها حرية التعبير والحرية النقابية والتجمع "والانتخابات الدورية الحقة"، ويحذر من أن الدول لا تستطيع أن تحد من الحريات حقوق الأفراد إلا بالطريقة التى تتسق مع "مجتمع ديمقراطى". وأعلن ميثاق عام ١٩٤٨ لمنظمة الدول الأمريكية (OAS) أن واحداً من أغراضها الأساسية هو "نشر و تعزيز الديمقراطية النيابية". وقد جعلت لائحة المجلس الأوروبى عام ١٩٤٩ من الديمقراطية هدفاً جوهرياً ونادت بالحرية الفردية والحرية السياسية وسيادة القانون وهى "المبادئ التى تشكل الأساس لكل الديمقراطيات الحقة". و أعاد إعلان الأمم المتحدة حول منح الاستقلال للبلاد والشعوب المستعمرة عام ١٩٦٠ التأكيد على الحق في تقرير المصير.[٤]

ومع انحسار الحرب الباردة، جددت المؤسسات الدولية وتوسعت في التزاماتها ليس فقط بالقيم الديمقراطية، ولكن أيضا بالتزاماتها بالمشاركة الدولية لدعم الديمقراطية. وبداية من عام ١٩٨٨ أبدت الجمعية العامة للأمم المتحدة دعمها لتعزيز الديمقراطية بشكل أوضح وقاطع على نحو متزايد في مجموعة من القرارات حول "جهود الحكومات في تعزيز أو دعم الديمقراطيات الجديدة أو المستعادة" و"تعزيز فاعلية مبدأ الانتخابات الدورية والصادقة". وأثناء اجتماع كوبنهاجن عام ١٩٩٠، قدم مؤتمر منظمة الأمن والتعاون الأوروبى التزامات بعيدة المدى بالديمقراطية في بلادها الأعضاء في أوروبا وأوراسيا وأمريكا الشمالية. وفي عام ١٩٩١، اعتمدت الجمعية العامة لمنظمة الدول الأمريكية في سانتياجو قرارها رقم ١٠٨٠ بشأن "الديمقراطية النيابية الذى يدعو للتصدي التلقائي في حالة انقطاع العملية الديمقراطية في بلد عضو. وفي هراري في نفس السنة، وعد رؤساء حكومات الكومنويلث (ومعظمها من مستعمرات بريطانية سابقة) بالعمل "بنشاط متجدد" لتعزيز الديمقراطية وحقوق الإنسان. وأرست معاهدة عام ١٩٩٢ للإتحاد الأوروبى "تنمية ودعم الديمقراطية" كهدف لها. والواقع أن بعض العلماء يرون أن حق التصويت في الانتخابات متعددة الأحزاب ينشأ باعتباره "استحقاقاً ديمقراطياً" في القانون الدولى. وفي عام ١٩٩٩، اعتمدت مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان بالإجماع قرارا عنوانه "تعزيز الحق في الديمقراطية."[٥]

و وفرت الألفية الجديدة المزيد من الأدلة على أن الديمقراطية باعتبارها استحقاقاً. ومجدداً، أكد إعلان الأمم المتحدة للألفية الثالثة بشدة على التزام المجتمع الدولي بالديمقراطية. وأعلن الميثاق الديمقراطى الأمريكى لمنظمة الدول الأمريكية (OAS) لعام ٢٠٠١ أن "لشعوب الأمريكتين الحق في الديمقراطية وعلى حكوماتها الالتزام بتعزيزها والدفاع عنها". وقد أعلن الإتحاد الأفريقي الجديد الذي تأسس عام ٢٠٠٢ التزامه بأن يعزز الديمقراطية وقيمها الجوهرية."[٦]

ومما لا يمكن إنكاره أن الممارسة الدولية قد أعلت من شأن الديمقراطية فوق كل النظم السياسية الأخرى. وكما يقول أمارتيا سن: "ففي حين الديمقراطية لم تمارس بعد على النطاق

العالمي ولا تلقى حقاً قبولاً موحداً في مناخ الرأى العام العالمى إلا أن الحوكمة الديمقراطية حققت الآن المكانة التى تعبر عنها حقاً."[٧]

وبالإضافة إلى الاعتراف بالقيمة الجوهرية للديمقراطية، يعتبر الرأى العام العالمى حالياً أيضاً الديمقراطية والحكم الرشيد وسيادة القانون عناصر أساسية للتنمية الاقتصادية والبشرية. وقد نص إعلان فيينا وبرنامج عمل المؤتمر العالمى لحقوق الإنسان عام ١٩٩٣ على أن "الديمقراطية والتنمية واحترام حقوق الإنسان والحريات الأساسية كلها مترابطة وتدعم بعضها البعض". وأثناء اجتماعها في عام ٢٠٠٠ في وارسو، اعترفت ١٠٦ دول تعمل معاً لإقامة مجتمع عالمي للديمقراطيات بالمنافع التى تدعم بعضها البعض تبادليا التى توفر العملية الديمقراطية لتحقيق النمو الاقتصادى المستدام". ويذكر برنامج الأمم المتحدة الإنمائي فى *تقرير التنمية البشرية* عام ٢٠٠٢ أن: "الحكم الرشيد هو جوهر التنمية البشرية وأن الامر يقتضى ان ترسخ الحلول فى السياسات الديمقراطية". وكما تلخص وزارة الخارجية الأمريكية نظرية أن الديمقراطية تساهم في تحقيق الأهداف أخرى: "فانه من الارجح ان تحقق البلاد ذات الحكم الديمقراطي السلام وردع العدوان والتوسع في الأسواق المفتوحة وتعزيز التنمية الاقتصادية وحماية المواطنين الأمريكيين ومكافحة الإرهاب الدولى والجريمة والحفاظ على حقوق الإنسان والعمال وتفادى الأزمات الإنسانية وتدفقات اللاجئين وتنهض بالبيئة العالمية و يحمى صحة البشر[٨]".

تزايد التوافق فى الرأى كذلك على أنه يجب لاعتبارات السيادة الوطنية الا تحول الترتيبات السياسية لمجتمع دون النقد الخارجى. فالديمقراطية ليست مطمحاً عالمياً فحسب ، ولكن المجتمع الدولى له ايضاً مصلحة مشروعة في محاولة نشر الديمقراطية في كل مكان. وبالرغم من أن هناك قيود قانونية وعملية على التدخل الخارجى حيث لا يكون مرحبا به إلا أن الأعراف الدولية تطالب البلاد حالياً بقبول مشاركة كبيرة من العالم الخارجى في ترتيباتها السياسية.

وفي إعلان وارسو عام ٢٠٠٠ الخاص بمجتمع الديمقراطيات، لم تؤكد البلاد المشاركة على التزامها المشترك "بالمبادئ الديمقراطية الأساسية" فحسب، ولكن اكدت أيضاً وهو الأهم على "قرارها بالعمل معاً لتعزيز ودعم الديمقراطية". كما وعدت "بتوثيق الروابط بين الحكومات وبين الشعوب والعمل على نشر الثقافة المدنية ومحو أميتها المدنية بما في ذلك ثقافة الديمقراطية". وتعهد المشاركون "بدعم المؤسسات والممارسات الديمقراطية والمساندة في نشر المبادئ والقيم الديمقراطية". وتعهدوا كذلك "بالعمل مع المؤسسات والمنظمات الدولية والمجتمع المدنى والحكومات المعنية لتنسيق الدعم للمجتمعات الديمقراطية الجديدة والناشئة". ووعدت الدول أيضاً بالتعاون في القضايا المتصلة بالديمقراطية" و"المساعدة في إيجاد بيئة خارجية تقضى للنمو الديمقراطي". وأعلن مؤتمر للمتابعة عُقد في فبراير ٢٠٠١ أن "الأزمات [الديمقراطية] تتضمن لا تشمل الانقلابات فحسب وإنما تشمل أيضاً الانتخابات المزورة

والانتقاص من الحقوق."[٩٩]

وبالمثل أكد زعماء العالم السياسيون في إعلان الأمم المتحدة الخاص بالألفية في سبتمبر عام ٢٠٠٠، مجدداً الالتزام بالمعايير الدولية وتعهدوا "بألا يدخروا جهداً في تعزيز الديمقراطية و تدعيم سيادة القانون". وقرروا دعم قدرة كل بلادنا لتطبيق مبادئ الديمقراطية وممارستها."[١٠٠] و تبنى هذا الإعلان الدولى المهم - مثله مثل إعلانات أخرى - الديمقراطية ليس فقط باعتبارها أعلى ولكن أيضا باعتبارها فكرة لعمل دولي ملموس لتحقيقه في الواقع.

نشأة المساعدات المقدمة للديمقراطية فى الولايات المتحدة

بالرغم من أن الحديث الطنان عن أن نشر الديمقراطية يرجع إلى وودرو ويلسون وما قبل ذلك، فإنه منذ الثمانينيات من القرن الماضى توسعت الولايات المتحدة بشكل كبير في جهودها لتعزيز الديمقراطية فى شتى أنحاء العالم واختفاء طابع مؤسس عليها . وفي ظل الحكومات الجمهورية والديمقراطية جعلت الولايات المتحدة تعزيز الديمقراطية هدفاً واضحاً للسياسة الخارجية الأمريكية والأهم هو أنها جعلته جزءاً متزايد من المساعدات الأمريكية الخارجية.

وفي الثمانينيات من القرن الماضي، بدأت الولايات المتحدة في تركيز جهودها لتعزيز الديمقراطية واختفاء طابع مؤسس عليها في الخارج. ولمواجهة الشيوعية أثناء الحرب الباردة أسس الرئيس ريجان _ وقد دعمه العمل المنظم وقيادات الكونجرس من الحزبين _ الحركة الأمريكية الحديثة لتعزيز الديمقراطية. وفي خطاب شهير له أمام مجلس العموم البريطانى عام ١٩٨٢ - والذى هاجم فيه الإتحاد السوفيتى على أنه "إمبراطورية الشر" - اقترح ريجان أن تقوم الولايات المتحدة "بتدعيم البنية التحتية للديمقراطية" فى الخارج وأعتمد دراسة مقدمة من الحزبين بشأن "تحديد إسهام الولايات المتحدة بأفضل صورة كدولة في الحملة العالمية لتجميع الجهود من أجل توفير الديمقراطية الآن"[١١]. وفي العام التالى، أسس الكونجرس الوقف الوطنى من أجل الديمقراطية (NED) والذى يساند المجموعات الخارجية ويوجه التمويل الى معاهد تعزيز الديمقراطية التى أسسها كل من الإتحاد الأمريكى للعمل ومجلس المنظمات الصناعية "AFL-CIO" والغرفة التجارية الأمريكية والحزبان الجمهوري والديمقراطي في الولايات المتحدة - وكثيراً مايشار إليها على أنهم "الممنوحون الأساسيون" من الوقف الوطنى من أجل الديمقراطية، تدعى حالياً على التوالى "المركز الأمريكى للتضامن العمالي الدولي" و"مركز المشروعات الخاصة الدولية" و"المعهد الجمهورى الدولى" "IRI" والمعهد الوطنى الديمقراطى للشئون الدولية "NDI"[١٢].

ومنذ ذلك الوقت وفي ظل كل من حكومات الحزب الجمهورى والحزب الديمقراطى لم تجعل الولايات المتحدة من تعزيز الديمقراطية هدفاً أساسياً للسياسة الخارجية الأمريكية فحسب

ولكن أيضاً جعلته جزءاً مهماً على نحو متزايد من المعونة الأمريكية الخارجية. وقد أسست الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية (USAID) مشروعات وزارة العدل ومشروعات الإصلاح القضائى في السلفادور وغيرها من الأماكن في أمريكا اللاتينية في منتصف الثمانينيات، وكانت مبادرة الديمقراطية للوكالة في عام ١٩٩٠ هى ترسيخاً لنشر الديمقراطية كهدف أساسي. وفي عام ١٩٨٩ عندما انحسرت الحرب الباردة، سن الكونجرس الأمريكي قانون مساندة الديمقراطية في أوروبا الشرقية الذى يعتبر علامة على الطريق لمساندة التحولات الديمقراطية في المنطقة،. وفي عام ١٩٩٢ أضاف الكونجرس قانون مساندة الحرية الذى يوفر الأموال للبرامج المماثلة في روسيا والجمهوريات الأخرى للإتحاد السوفيتى السابق. وأصبح تعزيز الديمقراطية هدفاً واضحاً للمساعدات الأمريكية على الأقل في جزء واحد مهم جداً من العالم.

وتخصص واشنطن حالياً موارد واهتمامات كبرى لمساعدة التحولات الديمقراطية وبناء المؤسسات الديمقراطية في الخارج، وتقدر ميزانية الحكومة الأمريكية لتعزيز الديمقراطية التي حددتها للسنة المالية ٢٠٠٠ بنحو ٧٠٠ مليون دولار أمريكي[١٣]، وهذا إلتزام ضخم يعادل ما يربو على ٧ في المائة من ميزانية الولايات المتحدة للمعونة الخارجية. وهذا لا يتضمن التكلفة الضخمة لبناء الأمة في أفغانستان والعراق التى أخذتها حكومة الولايات المتحدة على عاتقها.

والحصة التى تذهب من هذه الأرصدة إلى الوقف الوطنى للديمقراطية صغيرة نسبياً فقد بلغت ٣٧ مليون دولار فقط في عام ٢٠٠٠ [١٤]. ويوجه جزء كبير من التمويل من خلال الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية التى ترسل بعضاً من المبالغ لتمويل البرنامج لأكثر من دستة من المنظمات غير الحكومية التى تركز على أشكال مختلفة لمساعدة الديمقراطية مثل المستفيدين الأساسين من الوقف الوطنى للديمقراطية أى مركز كارتر والمؤسسة الآسيوية ومبادرة وسط أوروبا والمبادرة الخاصة بقانون أوراسيا لجمعية بار الأمريكية ومؤسسة أوراسيا والمجموعة الدولية لقانون حقوق الإنسان وعدد من المراكز التابعة للجامعات. وتصرف مبالغ بنفس الحجم من خلال عقود مبرمة مع الشركات الاستشارية الخاصة . والتي يسمونها أحياناً لصوص الطريق الدائرى – وهي التى توفر الخدمات الإدارية والفنية. وعندما زادت حكومة الولايات المتحدة مساعداتها الخارجية لبرامج الديمقراطية والحوكمة استجابة للانفتاح الديمقراطى فى شتى أنحاء العالم، قامت المنظمات غير الحكومية الأمريكية المعنية بالديمقراطية والمراكز الجامعية والشركات الاستشارية بابتداع صناعة جديدة.

وقد تم إضفاء طابع مؤسس كامل على تعزيز الديمقراطية داخل الحكومة الأمريكية أيضاً، فقد أنشأت الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية ووزارة الخارجية ومجلس الأمن القومي ووكالات حكومية أخرى مكاتب ومناصب رفيعة المستوى مكلفة بمسئولية سياسات وبرامج تعزيز الديمقراطية. ومنذ منتصف التسعينيات عينت بعثات الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية فى شتى

أنحاء العالم "موظفين للديمقراطية" للأشراف على برامج "الديمقراطية والحوكمة". وأنشأت حكومة بيل كلينتون مركزا للديمقراطية داخل الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية. ولدى إعادة التنظيم الحتمي للوكالة عام ٢٠٠١ بمعرفة حكومة جورج دبليو بوش، تم تأسيس مكتب جديد للديمقراطية والصراعات والمساعدات الإنسانية. وقد عكس هذا الجهاز البروقراطى الجديد المسؤول عن الديمقراطية التركيز على تعزيز الديمقراطية الذى بدأ في التسعينيات في المساعدات الخارجية للولايات المتحدة.[١٥]

التزام الحزبين فى الولايات المتحدة بتعزيز الديمقراطية

بالرغم من أن البعض ربط عن طريق الخطأ بين تعزيز الديمقراطية في الولايات المتحدة وبين الحزب الديمقراطي الأمريكي، على الأقل قبل حرب العراق، فقد دعمت إدارة الحزبين لمدة طويلة لنشر الديمقراطية. ومنذ بدايته باعتباره مبادرة لريجان، تسارع الالتزام الأمريكي الحديث بمساعدة الديمقراطية في ظل الرئيس جورج بوش الأب وتدعم في ظل الرئيس كلينتون واستمر في ظل جورج دبليو بوش.

ومنذ حملته الرئاسية الأولى، وعد كلينتون بأن يجعل تعزيز الديمقراطية السمة المميزة للسياسة الخارجية. وفي عام ١٩٩٢ وأكد فى حملته للمنصب الرئاسى إلى: "أن الدفاع عن الحرية وتعزيز الديمقراطية حول العالم ليسا مجرد تعبير عن أعمق قيمنا ولكنهما أمر حيوي بالنسبة لمصالحنا الوطنية". وبعد انتخابه تحدث مستشاره للأمن القومي أنتونى ليك " Antony Lake" –في خطاب أثار الانتباه – عن "إستراتيجية التوسع في.. ديمقراطيات السوق". وفي خطابه أمام الأمم المتحدة تحدث كلينتون نفسه عن "الهدف الغالب" للولايات المتحدة في "توسيع ودعم المجتمع العالمي للديمقراطيات التى تقوم على اقتصاد السوق. وأكدت حكومة كلينتون أن تعزيز الديمقراطية قد دعم مصالح أمريكا كما دعم مثلها العليا.[١٦]

وفي الوقت نفسه، كان الكونجرس الذى يسيطر عليه الجمهوريون فى التسعينيات يثير الشكوك حول التزامات الولايات المتحدة في الخارج وظلت ميزانية المساعدات الخارجية تحت الضغط. وكما وصفها توماس كاروثرز "Thomas Carothers" كان الكونجرس "عرضة لأن يخلط بين تعزيز الديمقراطية وبين التدخلات الإنسانية التى يبغضونها كثيرا."[١٧]

وفي أثناء الحملة الانتخابية عام ٢٠٠٠، أعرب جورج دبليو بوش عن تشككه في جدوى تعزيز الديمقراطية، وقال انه بالرغم من "أن الولايات المتحدة يجب أن تكون فخورة بقيمنا وواثقة منها ، لابد أن نكون متواضعين في طريقة معاملتنا للأمم التى تتحسس كيفية شق طريقها". وقد أعرب بوش عن رفضه صراحة لفكرة بناء الأمم قائلاً: "لا يمكن أن نكون كل شيء بالنسبة لكل شعوب العالم... ولا أظن أن بعثات بناء الأمم تستحق المشقة". وكما

أعلنت كونداليزا رايس "Condoleezza Rice" مستشارة بوش للأمن القومى فيما بعد: "فاننا لسنا في حاجة لأن يكون لدينا الفرقة الثانية والثمانين المحمولة جواً لتصاحب الأطفال للحضانة."[١٨]

وفي الوقت نفسه أعرب كولين باول "Colin Powell" الذى أصبح بعد ذلك وزير خارجية الرئيس بوش عن دعمه الشديد أثناء الحملة لفكرة الديمقراطية الأمريكية باعتبارها نموذجا قائلاً: "علينا أن نبين للعالم مدى جمال الديمقراطية وقدراتها. إن قوتنا العظمى تكمن في قوة مثلنا في أن نكون هذه المدنية المتألقة فوق التل التى تكلم عنها رونالد ريجان والتى يتطلع إليها العالم بأسره". و أكد باول أن الجمهوريين سوف "يضعون أمتنا على طريق الأمل والتفاؤل لهذا القرن الجديد" والذى كان يرجو "أن لا ينظر إليه المؤرخون ويسجلونه على أنه قرناً أمريكياً أو قرناً أوروبياً أو قرناً أسيوياً فحسب ولكن على أنه قرن الديمقراطية."[١٩]

وبالإضافة لإنشاء مكتب جديد في الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية يتضمن أسمه كلمة "الديمقراطية"، طلبت الحكومة الجديدة زيادة كبيرة تصل لمبلغ ٩٦٤ مليون دولار من أجل برامج الديمقراطية والحوكمة للسنة المالية ٢٠٠٣. واذ ذكر "الالتزام الواضح لحكومة بوش بالديمقراطية"، أعلن أحد المسئولين الكبار في الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية للجنة من مجلس الشيوخ الأمريكى عام ٢٠٠٢: "إن متطلبات الكرامة الإنسانية والحاجة لتشجيع نشر الديمقراطية... هما ما يوفر الدافع لوكالتنا ويمد برامجنا بالمعلومات ويرشد سياستنا". وفي عام ٢٠٠٢ أقترح الرئيس بوش زيادة المساعدات الخارجية للولايات المتحدة بنسبة ٥٠ في المائة من خلال "حساب تحديات الألفية" لمكافأة البلاد التى . من بين أمور أخرى . "تحكم بالعدل" بمعنى "الأمم التى تقتلع جذور الفساد وتحترم حقوق الإنسان وتلتزم بسيادة القانون."[٢٠]

وبالطبع لم تساند الولايات المتحدة الديمقراطية باستمرار في كل مكان. فبالرغم من أن الولايات المتحدة ساندت التحول الديمقراطي بشدة في أمريكا اللاتينية وشرقى أوروبا وروسيا خلال العقدين الماضين إلا أن الديمقراطية لم تكن لها أولوية في السياسة الخارجية الأمريكية تجاه الصين أو مصر أو باكستان أو المملكة العربية السعودية أو آسيا الوسطى. ولم تبدأ الولايات المتحدة فى مساندة الديمقراطية بجدية في إندونيسيا ونيجيريا الإ بعد سقوط الحكومات المستبدة في١٩٩٨. فقد وازنت كل من حكومة الديمقراطيين والجمهوريين بين مساندتها للديمقراطية وبين مصالح الولايات المتحدة الاقتصادية والأمنية.

ومنذ الهجمات الإرهابية في ١١ سبتمبر٢٠٠١ ومع اعلان حكومة بوش الحرب على الإرهاب، عدلت حكومة الولايات المتحدة من هذه الموازنة بالحد من التركيز على الديمقراطية وحقوق الإنسان. فقد تسامحت الحكومة في تجاوزات بعض القادة المستبدين في بلاد آسيا الوسطى المهمة بالنسبة لعمليات الولايات المتحدة في أفغانستان على سبيل المثال وابقت الولايات المتحدة على دعمها للقائد الباكستاني برويز مشرف "Pervez Musharraf" الذى

استولى على السلطة عام ١٩٩٩ من حكومة فاسدة وغير فعالة - إلا أنها كانت منتخبة - وأستمرت في مقاومة الاتجاه نحو الديمقراطية. وبسبب المعركة ضد الإرهاب، قامت الحكومة بتحسين العلاقات مع العسكر في إندونيسيا بالرغم من أن إندونيسيا لم تكن قد لبت بعد الشروط المسبقة المطلوبة قانوناً بما في ذلك محاسبة أولئك المسئولين عن الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان.

وبالرغم من أن المجتمع الدولى العريض قد اعتنق القيم الديمقراطية التى اقترنت طويلاً بالغرب، تزايد الاستياء من الهيمنة الأمريكية الاقتصادية والعسكرية. ونادت حكومة بوش بمزيد من الديمقراطية كجزء من إستراتيجية لاحتواء المساندة للتطرف الإسلامى إلا أن سياستها الخارجية احادية الجانب فاقمت الشعور بأن اهتمامها بالديمقراطية هو مسألة تكتيك وليس مسألة مبدأ. وحتى قبل أن تقرر منفردة الإطاحة بالنظام العراقى بالقوة، رفضت الحكومة الأمريكية التوافق الدولي في الرأى على كل شيء بدءً من إحترار الكرة الأرضية إلى المحكمة الجنائية الدولية إلى الصراع الإسرائيلى الفلسطينى. وبعد أن طلبت على مضض من مجلس أمن الأمم المتحدة في عام ٢٠٠٢ مساندة سياستها في مواجهه العراق مضت الحكومة إلى اجتياح العراق عام ٢٠٠٣ في غياب موافقة من مجلس الأمن وضد الرأى العام العالمي. وكتبرير أساسي للحرب ضد نظام صدام حسين أكد الرئيس بوش بأنها ستأتى بالنظام الديمقراطى للعراق.

برامج الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية بشأن الديمقراطية والحوكمة

بالرغم من أن الصحفيين والمعلقين وأيضاً العديد من صناع السياسة يميلون بصفة أولية للنظر للمساعدات الديمقراطية على أنها مساندة للانتخابات، فالواقع أن جدول أعمال الولايات المتحدة للحركة الديمقراطية واسع النطاق. لم تكن الانتخابات أبداً هى مركز الاهتمام الوحيد، ومن المعروف جيداً أنه فى حين أن الانتخابات ذات الدلالة شرط ضرورى للديمقراطية الحقة، إلا إنها بعيدة عن أن تكون كافية.

وقد حددت الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية أربع فئات لبرامج المساعدات الخارجية للولايات المتحدة لمساندة الديمقراطية والحوكمة: ١) تعزيز احترام سيادة القانون وحقوق الإنسان ٢) تشجيع وتطوير "مجتمع مدنى مستقل ونشط سياسيا" ٣) دعم حوكمة تتسم بالشفافية والخضوع للمسالة ٤) النهوض بالمنافسة السياسية بشكل كبير من خلال عمليات انتخابية حرة ونزيهة[٢١]. وتعمل وكالات المعونة الأوروبية والمنظمات متعددة الأطراف على مجموعة مماثلة من القضايا.

ولا تتضمن الفئات الثلاثة الأولى للوكالة الأمريكية للتنمية الدولية موضوع الانتخابات. ففي مجال سيادة القانون، تدعم الوكالة البرامج التى تتناول الإصلاح القانوني وإدارة العدالة

وحصول المواطنين على العدالة واحترام حقوق الإنسان وتطوير الدستور. ولمساندة المجتمع المدنى تساند البرامج الأمريكية المنظمات غير الحكومية للدعوة والنقابات المستقلة ومنظمات الصحفيين والإعلاميين وجهود التثقيف المدني. وللنهوض بأسلوب الحكم تركز الوكالة على مبادرات محاربة الفساد وتحقيق اللامركزية وبناء القدرة المحلية ودعم التشريع وتنمية السياسة العامة وتحسين العلاقات بين العسكريين والمدنيين.[٢٢]

ونطاق التدخلات الدولية لمساندة العمليات الانتخابية وهو الفئة الرابعة من مساعدات الولايات المتحدة للديمقراطية والحوكمة، فهو واسع في حد ذاته. إذ توفرت المعونة الأمريكية المساندة والمشورة عن النظم الانتخابية والقوانين واللوائح والإجراءات الانتخابية مثل تسجيل الناخبين والاقتراع وفرز الأصوات وفض المنازعات، وعن إدارة الانتخابات بما في ذلك تشكيل السلطات الانتخابية وصلاحيتها وتدريب مديرى الانتخابات وتصميم وتوريد أوراق الاقتراع وصناديق الاقتراع ومستلزمات الانتخاب، وتثقيف الناخبين ومدهم بالمعلومات والمراقبة المحلية غير الحزبية للانتخاب ومراقبة الأحزاب للانتخاب. وتهدف البرامج أيضاً لتطوير الأحزاب السياسية أحياناً وليس دائماً، عند توقع إجراء انتخابات.

خارج الولايات المتحدة

وبالمثل، أوروبا واليابان وبلاد أخرى متقدمة الموارد ورأس المال الدبلوماسى على القضية العالمية لتعزيز الديمقراطية. وقد جعلت الأمم المتحدة ومنظمة الأمن والتعاون الأوروبى ومنظمة الدول الأمريكية والكومنولث (المستعمرات البريطانية السابقة) والاتحاد الأفريقي الجديد والمنظمات متعددة الأطراف من النهوض بالديمقراطية وبالانتخابات أولوية بالنسبة لها. وحتى البنك الدولي يركز إهتماماً كبيراً على "الحكم الرشيد". وقد أسست هذه المنظمات وغيرها من المنظمات متعددة الأطراف آليات جديدة للمساعدات. ففي عام ١٩٩٥ ، أسس أربعة عشر بلداً ديمقراطياً سواء راسخاً أو ناهضاً فى السويد منظمة جديدة متعددة الاطراف تركز حصراً على المساعدات الديمقراطية وهى المعهد الدولي لمساعدات الانتخابات والديمقراطية.

وقد تأسس كل من الوقف الوطنى للديمقراطية والمعاهد التابعة للأحزاب السياسية الأمريكية أى المعهد الجمهورى الدولى والمعهد الوطنى الديمقراطي جزئياً على غرار نموذج المؤسسات الممولة تمويلاً عاماً والتابعة لكل من الأحزاب السياسية الكبرى في جمهورية ألمانيا الاتحادية بما في ذلك مؤسسة فريدريتن ايبرت (تتبع الحزب الإجتماعى الديمقراطي) ومؤسسة كونراد أديناور ستفتونج (الحزب المسيحي الديمقراطي) ومؤسسة فريدريتن تاومان (الحزب الديمقراطي الحر). وتتلقى هذه المؤسسات التمويل من الحكومة الألمانية من أجل جهودها في نشر الديمقراطية في الخارج. وبهذا التمويل الاجمالى، الذي زاد على ٤٥٠ مليون دولار فى

عام ١٩٩٦، تظل هذه المؤسسات نشطة في مشروعات بناء الديمقراطية فى شتى انحاء العالم[٢٣]. يبد انه على الرغم من تبعيتها للأحزاب السياسية الألمانية إلا إنها تعمل مع الاحزاب السياسية فى حد ذاتها فى الديمقراطيات الناهضة ، بقدر أقل كثيراً مما تفعل نظيراتها الأمريكية.

وقد أسست بلاد أخرى منظمات لنشر الديمقراطية وتوفير المساعدات للديمقراطية مثل "مؤسسة ويستمنستر" في بريطانيا، ومؤسسة "الحقوق والديمقراطية" (سابقاً المركز الدولي لحقوق الإنسان والتنمية الديمقراطية) في كندا، و"مركز المؤسسات الديمقراطية" في أستراليا، و"المعهد الهولندى للديمقراطية متعددة الاحزاب" ومؤسسات الأحزاب السياسية في النمسا وفرنسا وهولندا والسويد. وبالرغم من أن الكثير من هذه الهيئات صغيرة نسبياً، فإنها تستكمل برامج كبيرة للمساعدات الخارجية في أوروبا واليابان وأستراليا وكندا. باختصار، حشد مركب من القوى الفاعلة يقوم بتحديد وتمويل وتنفيذ تدخلات وبرامج لمساندة الديمقراطية في بلاد في سائر أنحاء العالم.

وتشكل هذه المنظمات الأمريكية والأجنبية، غير الحكومية وشبه الحكومية والشركات الخاصة والوكالات الحكومية والجهات البيروقراطية الحكومية والمنظمات متعددة الأطراف معا صناعة عالمية جديدة. فهي صناعة أن الكثيرين من قواها الفاعلة المتنوعة تركز على الأهداف الفنية أكثر من الأهداف الأيديولوجية. فهى منخرطة بصفة مبدئية فى برامج المساعدات الأجنبية الهادفة أكثر من إهتمامها بالدبلوماسية الأوسع أو السياسة الخارجية. وعلاوة على ذلك، فإنها صناعة مزدهرة، وقد إجتذب توفر الموارد وكذلك الشهرة السياسية للأنشطة الكثيرين للقضية.

وفي الوقت نفسه، فإن هذه المجموعات جزء من حركة واسعة ملتزمة بالديمقراطية كمجموعة من المبادئ والقيم. فى حديثها عن المنظمات الغربية غير الحكومية العاملة في مجال تعزيز الديمقراطية في روسيا، خلصت الناشطة والمحللة سارة ميندلسون "Sarah E. Mendelson" إلى أن هذه المنظمات غير الحكومية تحركها اساساً المُثل وليس المكاسب". وأضافت قائلة :"تتلقى منظمات غربية غير حكومية كثيرة تمويلاً حكومياً إلا إن استراتيجيها لتحقيق أهدافها – باستثناءات قليلة – تستمد وتنفذ بقدر قليل من التدخل أو الإشراف من جانب الإدارات الحكومية (أو مصالح السوق)."[٢٤] وعلى الرغم من أن الظهور السريع لهذا المشروع العالمي قد سحّب هيئات لهذا المجال الجديد وتمخض عن بعض البرامج التى تثير التساؤلات، إلا إن صناعة الديمقراطية الدولية قد أسهمت في قضية مهمة.

الفصل الثالث

الانتخابات ومراقبة الانتخابات

"في حين أن الديمقراطية لابد أن تكون أكثر من مجرد إجراء انتخابات حرة، إلا أنه من الصحيح أيضاً.. أنها لم تكن لتتحقق بدونها".

كوفى أنان "Kofi Annan" سكرتير عام الأمم المتحدة [١]

أدى التركيز المتزايد على الديمقراطية والتقبل المتزايد للتدخلات لمساندة الإصلاح الديمقراطى إلى تركيز غير عادى على الانتخابات. وقد نتج الإتجاه الملحوظ إلى جعل مراقبة الانتخابات نشاطاً دولياً شائعاً ومقبولاً عن هذا الإهتمام بالانتخابات وأسهم فيه علي حد سواء. ومنذ أواخر الثمانينيات من القرن العشرين إنتشرت مراقبة الانتخابات بشكل كبير. وتساند المنظمات الحكومية الدولية وتتابع الانتخابات بانتظام حول العالم، ولا تعتبر المراقبة الرسمية للانتخابات بصفة عامة ضرورية فى الديمقراطيات الراسخة ولا يسمح بها فى المجتمعات المغلقة غير الديمقراطية، ولكن فى البلاد المتجهة نحو الديمقراطية وفى البلاد شبة السلطوية أصبحت مراقبة الانتخاب عرفاً سائداً وأصبحت الآن عملياً شرطاً مسبقاً فى هذه البلاد لإعتبار الانتخابات شرعية.

ويقّيم هذا الفصل الأهمية المتزايدة دولياً للانتخابات ولمراقبة الانتخابات ويحدد المفاهيم والمصطلحات الهامة. ويتناول الفصل أولاً الانتخابات. وعلى الرغم من أن الاهتمام العالمى بالانتخابات قد يكون أحياناً فى غير موضعه، فأنى أرى أن التعزيز الدولى للانتخابات الديمقراطية له ما يبرره. وهذا الفصل يميز بين الفئات المختلفة للانتخابات بحيث يتم التركيز على تلك الانتخابات التى تستحق الاهتمام الدولي. وبعد ذلك أنظر فى مسألة فارقة وهى سلطة المراقبين الدوليين ومدى تقبلهم فى الممارسة الدولية، ثم أشرح المفاهيم العريضة وأنواع مراقبة الانتخاب العريضة بما فى ذلك الفروق الهامة بين المراقبة والمتابعة والإشراف وبين المراقبة الدولية والمحلية للانتخابات. وأخيراً يستعرض الفصل نطاق مراقبة الانتخابات حول العالم منذ عام ١٩٩٠، وأقوم بالتلخيص واستخلاص الملاحظات من قاعدة بيانات مفصلة وحديثة عن مراقبة الانتخاب فى أربعة وتسعين بلدا حديث الديمقراطية أو شبه سلطوي.

الأهمية المتزايدة للانتخابات في التحول الديمقراطي والعلاقات الدولية

أصبح هناك اتجاه سائد لتأكيد الحقيقة الواضحة وهي أن الديمقراطية الحقة تتطلب الاستمرارية أكثر مما تتطلب انتخابات ديمقراطية. ولدى مهاجمته "الديمقراطية غير الليبرالية"، يرى المعلق المرموق فريد زكريا "Fareed Zakaria" أنه "في كل أنحاء العالم تتجاهل النظم المنتخبة ديمقراطياً بإنتظام الحدود الدستورية لسلطاتها وتحرم مواطنيها من الحقوق الأساسية"٢. وينتقد تركيز الاهتمام الدولي بالانتخابات قائلاً:

> في بعض الأماكن مثل آسيا الوسطي مهدت الانتخابات الطريق لقيام الدكتاتوريات. وأدت في غيرها إلى تفاقم الصراع بين المجموعات وإلى التوتر العرقي، وكانت كل من يوغوسلافيا واندونيسيا على سبيل المثال أكثر تسامحاً وعلمانية عندما كان يحكمها رجال أقوياء.. أكثر منها الآن بعد أن صارت ديمقراطية. وفي كثير من النظم غير الديمقراطية لا تؤدى الانتخابات إلى تحسين الأمور كثيراً. ففي أنحاء العالم العربي قد تأتي الانتخابات التي تجري غداً ربما إلى السلطة بنظم أكثر تشددا ورجعية ومعاداة للغرب للسامية من الديكتاتوريات القائمة حاليا[٣].

ويرى جاك سنايدر "Jack Snyder" من جامعة كولومبيا أن الانتخابات تفاقم عادة الخلاف العرقي والوطني ويذكر أنه "إن الضغط الساذج على دول استبدادية ومنقسمة عرقياً لإجراء الانتخابات على الفور قد يؤدى إلى نتائج وخيمة[٤]". وتحذر آمي شوا "Amy Chua" من كلية الحقوق بجامعة ييل قائلة: "في العشرين سنة الأخيرة كانت الولايات المتحدة تدعو بشدة للتحول الديمقراطي الفوري – بصفة خاصة لانتخابات تجري بين عشية وضحاها بالاقتراع العام في كل أنحاء العالم غير الغربي. وللقيام بذلك نطالب البلاد النامية وتلك التي في مرحلة ما بعد الشيوعية بأن تتبنى عملية للتحول الديمقراطي لم تمر بها أية أمة غربية."[٥]

حقاً إن المجتمع الدولي بالغ أحياناً في الاهتمام بالانتخابات. وفي المجتمعات التي تمر بفترة إنتقال أو في أعقاب صراع تتوقع الحكومات الغربية والمنظمات متعددة الأطراف أن تحقق الانتخابات أكثر من اللازم أو تضغط لكي تتم في وقت مبكر. وبالتأكيد إن الانتخابات بعيدة تماماً عن أن تكون الدواء الشافي لكل داء، وقد تشعل الانقسامات السياسية والاجتماعية. ولكن فكرة أن لعلي المانحون والدبلوماسيون والمنظمات التي تسعى لنشر الديمقراطية الانتخابات علي أي شئ آخر هي فكرة هزلية. وتعترف الوكالات الإنمائية المحنكة والمنظمات التي تقدم المساعدات للديمقراطية بالأهمية الجوهرية لبناء ثقافة الديمقراطية وسيادة القانون كما تعترف بمخاطر إجراء انتخابات مبكرة في المجتمعات المنقسمة عرقية.

وعلاوة على ذلك، فإن للانتخابات أهميتها. ويشرح صامويل هانتنجتون "Samuel

" Huntington" : "إن الانتخابات المفتوحة والحرة والنزيهة هى جوهر الديمقراطية و الضرورة الحتمية التى لا غنى عنها[٦]. وكل المجتمعات تحتاج للمؤسسات وللعمليات السياسية التى يمكنها أن تواجه وتحل الانقسامات الاجتماعية والتنافس على السلطة السياسية من خلال الوسائل الديمقراطية. والأسباب الخمس الرئيسية لهذا التركيز على الانتخابات هى أسباب فلسفية وعملية معاً.

أولاً، إن الإعلانات والأعراف الدولية تؤكد دون مواربة أن الانتخابات هى أساس الحكومة الشرعية. وينص الإعلان العالمى لحقوق الإنسان على أن "إرادة الشعب هي أساس سلطة الحكومة" كما يتم التعبير عنها فى انتخابات دورية وحقيقية. ويضم الميثاق الدولى للحقوق المدنية والسياسية "ICCPR" هذا المبدأ فى معاهدة دولية ملزمة. وينص على الميثاق على أن "يكون لكل مواطن الحق والفرصة في التصويت وأن يتم انتخابه فى انتخابات دورية حقيقية تتم بالتصويت العام على قدم المساواة و بالاقتراع السري"[٧].

وتدعم المواثيق الإقليمية والدولية الأخرى هذه الحقوق وتفاصيلها. وتعترف الاتفاقيات والإعلانات الدولية فى أفريقيا وأوروبا والأمريكتين بالحق فى المشاركة فى الحكم بشكل مباشر أو من خلال النواب المنتخبين. وتعترف معظم هذه الوثائق بالحق فى الانتخاب تحديدا. وبصفة عامة تتبع المواثيق الاقليمية لغة الإعلان العالمي والميثاق الدولي للحقوق المدنية والسياسية بأن الانتخابات يجب أن تكون "دورية" "وحقيقية". وبعضها يستخدم عبارة "حرة ونزيهة" والبعض أيضاً يضيف صفات مثل "صادقة" و"شفافة". وبغض النظر عن هذه الصياغات المتنوعة، فإن المواثيق الدولية متسقة فى التزامها بالانتخابات الديمقراطية. وفى عام ٢٠٠٠ وكرر علي دول الحزب الأوحد التى تدعى إقامة انتخابات ديمقراطية، اعترفت مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان بصفة خاصة بالحق فى التصويت فى "عملية حرة ونزيهة... مفتوحة لأحزاب متعددة ".[٨]

ثانياً، تساهم الانتخابات فى احترام حقوق الغير. وكما تقول إليزابيث كلارك "Elizabeth Clark" المسئولة السابقة فى وزارة الخارجية الأمريكية: "فقد أصبحت الانتخابات تقارن بالديمقراطية الحقة بدون الاعتراف بأن الانتخابات يجب أن تلبى المعايير العالمية الناشئة مع الإصرار على المساواة في الفرص ودعم الديمقراطية."[٩] وفي إشارة إلى زيادة عدد الديمقراطيات الانتخابية وانخفاض عدد الديمقراطيات غير الليبرالية فى العالم يقول أدريان كاراتنيكى "Adrian Karatnycky" من "فريدوم هاوس" "Freedom House" أن" "ظهور الديمقراطيات الانتخابية كان أفضل مؤشر للتقدم اللاحق فى مجال الحريات المدنية وحقوق الإنسان."[١٠]

ثالثاً، للانتخابات نتائج عملية وسياسية، ذلك ان الانتخابات هي عادة حدث مهم للغاية فى المرحلة الانتقالية لأى بلد من النظام الإستبدادي. ويمكن للمنافسة الانتخابية أن تأتى بتغيير سياسى عميق ولكنه سلمي. وبالرغم من أن الانتخابات عملية روتينية تقريباً فى النظم

الديمقراطية، فإن الانتخابات فى المجتمعات فى مرحلة الإنتقال أو الأزمة هى حدث غير عادي لا يضفي إذا نجح الشرعية على الحكومة فحسب وإنما يمكن أن يؤثر بعمق على المؤسسات وترتيبات السلطة والتوقعات. فقد كانت انتخابات عام ١٩٨٦ فى الفيليبين على سبيل المثال كانت حاسمة بالنسبة لخلع فرديناند ماركوس "Ferdinand Marcos" وإعادة بناء الديمقراطية، وساعدت الانتخابات التالية فى الفيليبين على دعم القاعدة الديمقراطية فى البلد. ومنذ ذلك الحين دعمت الانتخابات إلى الديمقراطية فى بلاد مختلفة مثل إندونيسيا والمكسيك ونيجيريا وبيرو وبولندا وجنوب أفريقيا ويوغوسلافيا.

رابعاً، توفر الانتخابات – وبصفة خاصة الانتخابات في مرحلة الإنتقال – فرصاً جديدة وكبيرة للمواطنين للمشاركة فى الشأن العام، ذلك أنها فرصة لإشراك المنظمات المدنية والمواطنين فى السياسات الديمقراطية من خلال تثقيف الناخبين ومتابعة الانتخاب وإجراء البحوث السياسية والمناصرة. وتتيح الانتخابات فرصة للقيادات الشابة من أصحاب القيم والمنظورات الجديدة للإنخراط فى المجال السياسي، ويمكنها أيضاً أن تفتح طريقاً لمشاركة مجموعات اجتماعية كانت فرصتها تقليدياً أقل فى الوصول للسياسة والحوكمة، مثال ذلك النساء والأقليات والفقراء والفئات المحرومة اجتماعياً.

خامساً، بالرغم من أن الانتخابات قد تفاقم الانقسامات الاجتماعية، فإن التنافس الانتخابى يسهم فى الحوكمة الفعالة والمستقرة. وتوفر الانتخابات آلية يمكن توقعها ومقبولة للحفاظ على خضوع الحكومة للمساءلة وتحديد تسلسل القيادة بعكس عدم اليقين الناجم عن النظم الأستبدادية فى بلاد مثل الصين وكوريا والعراق وكوريا الشمالية وفيتنام. والانتخابات آلية لإدارة التنافس السياسي، ذلك إنها تحفز التفاعل والتواصل بين الحكومات والمحكومين وتساعد على تثقيف الجمهور والسياسيين. ويمكن للانتخابات أن تصادق علي شرعية الأنظمة القائمة والقادة والسياسات، والانتخابات النزيهة تسهم – بل يتزايد الطلب عليها – ليس فقط في اكتساب الشرعية الدولية ولكن أيضاً في تحقيق الإستقرار المحلي.

مجمل القول أن الانتخابات الديمقراطية مطلوبة بموجب القانون الدولى وهى تشجيع احترام حقوق الغير ويمكن لها أن تكون عنصر حفز كبد لتحقيق المزيد من الديمقراطية (جدول ٣-١)، وتوفر فرصة سانحة لتوسيع مشاركة المواطنين فى الحياة العامة وتتيح وسيلة لإرساء الخضوع الي المساءلة وتوجيه المنافسة السياسية فى سياقها. ولهذه الأسباب، فإن الانتخابات هى عن حق محور تركيز المساعدات الديمقراطية.

الجدول ٣-١

أسباب الاهتمام الدولي بالانتخابات

١- تقر القوانين والأعراف الدولية الحق فى "انتخابات دورية وحقيقية".
٢- تدعم الانتخابات احترام حقوق الإنسان.
٣- يمكن للانتخابات أن تحفز التحولات السياسية.
٤- توفر الانتخابات الفرص للمواطنين للمشاركة والانخراط فى السياسة.
٥- تساهم الانتخابات في حوكمة فعالة وخاضعة للمساءلة ومستقرة.

أنواع الانتخابات

إن الانتخابات التى تجتذب الانتباه الدولى عادةً ما تكون منافسات وطنية على مناصب سياسية مثل الرئاسة أو البرلمان الوطنى ولكن هناك أهمية للمجالس أيضاً للانتخابات التى تعقد التأسيسية المسئولة عن وضع الدساتير الجديدة وكذلك الاستفتاءات العامة والرجوع للشعب والممارسات الانتخابية الأخرى حول مسائل أساسية مثل الاستقلال واتفاقيات السلام أو الترتيبات الدستورية[11]. ومن المفيد أن نميز بين أربعة أنواع من الانتخابات: الدورية والانتقالية فيما بعد الصراع والداعمة.

الانتخابات الدورية هى الانتخابات التى تتوافر فيها الثقة بصفة عامة فى عدم تحيز السلطات الانتخابية وتكون لوائحها ونتائجها مقبولة بشكل كبير. وبالرغم من أنه ليست هناك انتخابات مثالية، وتذكرنا انتخابات الرئاسة عام ٢٠٠٠ فى الولايات المتحدة بأن الانتخابات فى الديمقراطيات المستقرة لا تلقى دائما القبول العام الكامل، فإن الانتخابات فى النظم الديمقراطى ليست أحداثاً غير منتظمة أو استثنائية. وفى البلاد الديمقراطية لا تكون اللوائح والإجراءات مصدراً رئيسياً للخلاف، ويتنافس المرشحون والأحزاب على السياسات والأحزاب والشخصيات وليس على النظام السياسى ذاته.

الانتخابات الانتقالية، وأحياناً تسمى الانتخابات "الأولي" أو "الجيل الأول"، و تسجل هذه الانتخابات الإنتقال من نظام سيادي إستبدادي أو موجه إلى نظام أكثر انفتاحاً وديمقراطية. وتكون هذه الانتخابات بحكم تعريضها أكثر انفتاحاً وديمقراطية من تلك التى سبقتها. وقد تأتى بمراحل سياسية إنتقالية أوسع أو تسجل بالفعل نهاية مرحلة إنتقالية مهمة. وتتضمن الانتخابات الإنتقالية عادةً - وليس بالضرورة - تحولاً للسلطة السياسية إلى حكومة جديدة. وقد تكون جزء من عملية انتقال تديرها الصفوة السياسية القائمة أو عملية إنتقال تطالب بها قوى المعارضة أو الجمهور، ولكنها علي أي حال، انتخابات متقطعة تميز إنفصالاً حاداً عن الماضي. بيد انه لا يمكن تحديد ما إذا كانت الانتخابات انتقالية بالفعل أم لا، إلا فيما بعد.

انتخابات فيما بعد الصراع وتجري فى نهاية الحروب والصراعات الأهلية لتقرير المصير أو السيادة الوطنية وتتم عادةً باعتبارها جزءاً من تسوية يتم التفوض أو الاشراف عليها دوليا. ويلعب المجتمع الدولى عادةً دوراً أساسياً فى هذه الممارسات، سواء بالإشراف عليها أو حتى بتنظيمها. وفي مثل هذه الظروف تتخذ المنافسات الانتخابية أحياناً شكل الاستفتاء على الاستقلال أو انتخاب جمعية تأسيسية مسئولة عن اعتماد ترتيبات دستورية جديدة. وقد لعبت الانتخابات التى أجريت فى أعقاب الصراع دوراً كبيراً فى التسويات التى تتم بمفاوضات دولية للحروب الأهلية كما كان الحال فى نيكاراجوا عام ١٩٩٠ وفى كمبوديا عام ١٩٩٣، وفى الصراعات حول المناطق المتنازع على سيادتها عليها بما فى ذلك البوسنة و تيمور الشرقية وكوسوفو وناميبيا والضفة الغربية وغزة.

الانتخابات الداعمة وتتم كجزء من قيام بلد بتدعيم المؤسسات الديمقراطية الجديدة أولمواصلة التحول السياسى المستمر. وقد تتم فى البلاد شبة الديمقراطية. وبصفة أساسية تجري هذه الانتخابات بعد الانتخابات الإنتقالية أو انتخابات ما بعد الصراع وبالتالى يشير إليها مراقبو الانتخابات على أنها الانتخابات الثانية (أو الثالثة). ومع أن الانتخابات الداعمة أقل اشارة من الانتخابات الانتقالية، فإنها مع ذلك تبقي جديدة باجتذاب الانتباه الدولى.

وكل من الانتخابات الانتقالية والانتخابات وفيما الصراع تحظى باهتمام خاص من المجتمع الدولى. وقد أثرت الاستجابات الدولية لهذه الظروف الاستثنائية تأثيراً متزايد فى العلاقات الدولية فى سياق انتخابات ربما كانت أقل استثناء أيضاً.

وهذه الأنواع من الانتخابات لا تستبعد بالضرورة بعضها البعض لأنه على سبيل المثال تسجل الانتخابات التى تأتى بعد الصراعات عملية انتقال سياسي ، الإ أن هذه التصنيفات مفيدة بالنسبة لعدد قليل من الانتخابات الانتقالية وبعد الصراع إذ تتفادى إثارة التساؤل حول عدم انحياز السلطات الانتخابية أو النزاع حول اللوائح، ومعظمها يجتذب الآن المراقبة الدولية والمساعدات الدولية الأخرى.

سلطة مراقبى الانتخابات

والآن نتحول من موضوع الانتخابات فى حد ذاتها إلى موضوع مراقبى الانتخابات. على أى أساس يطالب المراقبون الدوليون بحق الحكم على ما إذا كانت الانتخابات تلبى المعايير الدولية أم لا؟ وكثيراً ما يتساءل النقاد عمن قام بتعيين المراقبين حكاماً علي الشرعية.

بصفة عامة، ليس للمراقبين الدوليين دوراً قضائياً، وما لم يكونوا بالفعل أحياناً أكثر من مراقبين، فليس لهم حق في ظل القانون المحلي أو الدولي حق أو مسؤولية التحكيم فى المنازعات أو التدخل فى العملية الانتخابية. ففى معظم الانتخابات التي تتم فى البلاد ذات

السيادة وفى غياب تفويض رسمى من الأمم المتحدة أو منظمة حكومية دولية أخرى، يقتصر دور المراقبين علي تقديم تقرير عما توصلوا إليه من نتائج ومحاولة إقناع صناع القرار الوطنيين والدوليين أو التأثير على الرأى العام الوطنى أو الدولي.

ومع ذلك، فقد اعترفت المنظمات متعددة الأطراف بشرعية مراقبة الانتخابات مما ساعد علي تفنيد الآراء التى تقول بأن مراقبة الانتخابات تشكل تدخلاً فى الشئون الداخلية لبلاد ذات سيادة. وفى عام ١٩٨٩، وافق رؤساء حكومات الكومنولث في كوالالمبور على مساعدة الدول الأعضاء من خلال "مرفق لتشكيل بعثات المراقبين". وفى عام ١٩٩٠، أيد مؤتمر الأمن والتعاون فى أوروبا رسمياً في كوبنهاج. ممارسة المراقبة الدولية للانتخابات:

> تعتبر الدول المشاركة (فى مؤتمر الأمن والتعاون فى أوروبا) أن وجود مراقبين سواء أجانب أو محليين يمكن أن يدعم العملية الانتخابية ..... ولذلك تدعو المراقبين من أى الدول المشاركة الأخري وأى مؤسسة أو منظمة خاصة مناسبة قد ترغب فى القيام بذلك لمراقبة سير إجراءات انتخاباتها الوطنية إلى الحد الذى يسمح به القانون.

وبالمثل، فإن الاتفاق المؤقت بين إسرائيل ومنظمة التحرير الفلسطينية عام ١٩٥٥ فتح "كافة مراحل العملية الانتخابية (الفلسطينية).. من إجراءات الإعلان إلى التسجيل وتنظيم الحملات والاقتراع والفرز وتجميع النتائج والشكاوى للرقابة بمعرفة الحكومات والمنظمات الأجنبية غير الحكومية والجماعات الرقابية المحلية المدعّوة. وتقوم دول الاتحاد الأوروبى بإرسال بعثات حقوق الإنسان الميدانية وبعثات الانتخابات المقبولة كجزء من تفويض الاتحاد الأوروبي" بموجب معاهدة الاتحاد الأوروبى"[١٣].

وقد أصبحت المراقبة الدولية للانتخابات اتجاهاً يكاد يكون عالمياً بالنسبة للانتخابات التى تتم فى إطار التحول بعيداً عن الدول الإستبدادية أو دول الحزب الواحد. وتسعي البلاد التى تمر بمرحلة إنتقال بصفة عامة للحصول علي الإعتراف المحلى والدولى بأنها تجرى انتخابات اكثر انفتاحاً بدعوة رقابة خارجية. وقد أصبحت الآن شرعية المراقبة الدولية للانتخابات راسخة تماماً.

أنواع مراقبة الانتخابات

جاء مصطلحاً "متابعة الانتخابات" "ومراقبة الانتخابات" لوصف طائفة من الأنشطة التي تنصب اما على جعل الانتخابات الخلافية أكثر قبولاً أو فضح عيوبها. وهناك على الأقل ثلاثة أنواع للمراقبة: (١) "المراقبة الدولية أو "المتابعة الدولية" للانتخابات الانتقالية أو غيرها من الانتخابات الاستثنائية و تقوم بها بعثات ترسلها الحكومات أو المنظمات متعددة الأطراف أو المنظمات غير الحكومية الدولية ، (٢) المراقبة المحلية بمعرفة المنظمات الوطنية وبصفة

خاصة المنظمات غير الحكومية ، غير الحزبية والمجموعات المدنية، (٣) "الإشراف الدولى" بمعرفة المنظمات الحكومية الدولية وذلك بالنسبة للانتخابات التي تجري فى أعقاب الصراع الأستفتاءات والممارسات الأخرى لتقرير المصير. ولمساندة انتخابات أكثر ديمقراطية تشترك مجموعات محلية ودولية في تثقيف الناخبين وفى إصلاح قانون الانتخابات وبتقديم النصح عن إدارة الانتخابات ورصد وسائل الإعلام والأنشطة ذات الصلة.

وقد بدأت *المتابعة الدولية للانتخابات* كما تمارس الآن كاستجابة مخصصة لعرض معين من قبل قلة الجهات الخارجية المعنية بانتخابات ذات أهمية حاسمة فى بلاد بعينها. ففى عام ١٩٨٠ وأثناء انتخابات لعبت دوراً أساسياً فى التحول نحو الاستقلال فى زيمبابوى (كان اسمها حينئذ روديسيا) على سبيل المثال كانت مراقبة الانتخابات "تعنى وصول أربعة من النشطاء إلى العاصمة قبل يوم الانتخاب بقليل للتحدث مع بعض المواطنين عن العملية"[١٤]. وبالمثل فى عام ١٩٨٢، أرسلت بعض المنظمات غير الحكومية من أمريكا الشمالية وأوروبا عدداً قليلاً من المراقبين لحضور الانتخابات فى السلفادور[١٥]. ويبد أنه منذ ذلك الوقت تغير المفهوم العام والتوقعات الخاصة بالمراقبة الدولية تغيراً جوهرياً.

وساعد وجود المراقبين الدوليين فى سلسلة من الانتخابات الانتقالية المهمة فى شرقي أوروبا ووسطها فى عام ١٩٩٠ في تأكيد القبول الدولى المتزايد لمراقبة الانتخابات فى البلاد ذات السيادة. وفى أعقاب تلك الانتخابات فوراً أعلن مؤتمر الأمن والتعاون فى أوروبا أنه على جميع الدول و الأعضاء قبول وجود مراقبين دوليين فى كافة الانتخابات الوطنية. ومنذ عام ١٩٨٨ صادقت الجمعية العامة للأمم المتحدة علي مشاركة الأمم المتحدة فى مراقبة الانتخابات وفى مساعدة الانتخابات عدة مرات. كما صادقت منظمة الدول الأمريكية والعديد من المنظمات متعددة الأطراف الأخرى علي المراقبة الدولية للانتخابات وممارستها.

وبدأت *المراقبة المحلية للانتخابات* فى الفيليبين فى منتصف الثمانينيات من القرن الماضى بالتجربة الرائدة "للحركة الوطنية للمواطنين من أجل الانتخابات الحرة "NAMFREL" التى ألهمت جهوداً مماثلة كثيرة في شتي أنحاء العالم. ومنذ ذلك الحين وفى أكثر من ستين بلداً فى كافة مناطق العالم قدمت منظمات محلية غير حزبية لمراقبة الانتخابات دفعة للنضال من أجل الديمقراطية بالعمل على ضمان أن تكون الانتخابات تنافسية وهادفة (انظر الجداول من ١٠-١ إلى ١٠-٤ فى الكتاب)[١٦]. وقد عملت ائتلافات محلية من المنظمات غير الحكومية ومجموعات حقوق الإنسان والروابط المهنية ومنظمات الخدمة الاجتماعية والمنظمات الطلابية وغيرها معا بجدية لمتابعة انتخابات مهمة في فترة الإنتقال او انتخابات مثيرة للجدل فى أماكن متفرقة مثل بنجلاديش وكينيا والمكسيك وأوكرانيا واليمن. وقد أسهمت منظمات مراقبة الانتخابات فى عمليات انتخابية أكثر صدقاً بتشجيع ممارسة تنظيم الحملات العادلة وجمهور ناخبين أكثر إطلاعا على المعلومات وكذلك بالحد من إمكانية التزوير والانحرافات فى يوم الانتخاب.

ويشير الإشراف الدولي علي الانتخابات بصفة أساسية إلى مشاركة اكثر إسحاباً متعددة الأطراف فى الانتخابات التى تعقب الصراعات عادةً فى مناطق يدور فيها نزاع تحظي بالحكم الذاتي على السيادة. وهناك اختلاف كبير بين المراقبة الدولية والمراقبة المحلية، وبالرغم من أن الأمم المتحدة قد أشرفت على انتخابات واستفتاءات فى أراضى لا تملك سيادتها منذ الأربعينيات من القرن العشرين إلا أنها بدأت تقوم بدور جديد فى عام ١٩٨٩ بالإشراف على انتخابات لعبت دوراً حاسماً فى الانتقال للاستقلال فى ناميبيا كجزء من عملية حفظ السلام. وبعد ذلك بأربع سنوات نظمت الأمم المتحدة انتخابات وأدت مهام حكومية أساسية كجزء من تسوية سلمية بإشراف دولى لصراع دام طويلاً فى كمبوديا. وبالمثل نظمت الأمم المتحدة فى تيمور الشرقية، نظمت الأمم المتحدة استفتاء عام ١٩٩٩ وانتخابات عام ٢٠٠١ و٢٠٠٢. وتختلف هذه الجهود المكثفة فى طابعها عن عملية تقدم المساعدات للأنتخابات ومراقبيها التي تقوم بها للأمم المتحدة فى الدول الأعضاء والتى بدأت فى أوائل التسعينيات من القرن العشرين.

كما أشرفت منظمات حكومية دولية أخرى على الانتخابات. فقد أشرفت منظمة الأمن والتعاون فى أوروبا على العديد من الانتخابات من البوسنة إلى كوسوفو. كما كان لمنظمة الدول الأمريكية تدخلات فى انتخابات متنوعة فى أمريكا اللاتينية.

نحو تعريف أفضل لمتابعة الانتخابات

لقد ثبت أن مجرد تحديد ما نعنيه بعبارة مراقبة الانتخابات أمر صعب. وقد حدد المعهد الدولى للديمقراطية والمساعدات الانتخابية "International IDEA" – وهو منظمة بحوث متعددة الأطراف مقرها ستوكهولم وتتولى تحديد المعايير – تعريفاً لمراقبة الانتخابات على أنها "تجميع هادف للمعلومات المتعلقة بالعملية الانتخابية و إصدار أحكام مستنيرة عن إدارة مثل هذه العملية على أساس من المعلومات يتم تجميعها بمعرفة أشخاص غير مفوضين علي نحو متأصل أساساً بالتدخل فى العملية"[١٧]. ومع ذلك فهذا التعريف غير مرضى حيث أنه يميز المراقبين الدوليين مقارنة بمن يختلفون عنهم: السلطات الانتخابية أو غيرها ممن لهم دور رسمى فى العملية. ومع ذلك فهناك قوة فاعلة كثيرة ليست من مراقبى انتخابات الدوليين بالمعنى التقليدى مثل الصحفيين والدبلوماسيين يجمعون المعلومات ويصدرون الإحكام المستنيرة عن الانتخابات التي يحتمل أن تكون محل الخلاف وذلك فى غياب تفويض بالتدخل. وكذلك فأنه بالرغم من أن المراقبين قد لا يكونوا " مفوضين بصورة متأصلة بالتدخل"، فإن قوانين الانتخابات والمعايير الدولية كما رأينا تعترف بشكل متزايد بدور كل من

المراقبين الدوليين والمحليين.

وعلاوة على ذلك، فإن تعريف المعهد الدولى للديمقراطية يغفل عدة عناصر أساسية بالنسبة للفهم الحديث للمراقبة الدولية للانتخابات، ولذلك فإنى أود أن أعدل هذا التعريف لكى أضفي مزيداً من التأكيد على هدف هذا النشاط وعلى هوية القوة الفاعلة وعلى فائدة الإحكام كالآتى: "الرقابة الدولية للانتخابات هى تجميع هادف للمعلومات عن العملية الانتخابية والتقييم العام لهذه العملية في ضوء معايير عالمية للانتخابات الديمقراطية وذلك بمعرفة منظمات أجنبية أو دولية مسؤولة ملتزمة بالحيادية وبالعملية الديمقراطية بهدف بناء الثقة العامة والدولية فى نزاهة الانتخابات أو توثيق وكشف جوانب القصور فى العملية".

ولكى تكتسب المراقبة الدولية للانتخابات الشرعية ينبغي أن يقتصر قصدها علي تعزيز الانتخابات الديمقراطية وتنمية الديمقراطية وليس علي مساعدة حزب أو مرشح معين أو مساندة إختيارات سياسية أو تفضيلات معينة لقوي فاعلة أجنبية. والرقابة الدولية على الانتخابات هى نشاط تقوم به المنظمات الأجنبية أو الدولية المسئولة والمتخصصة والتي تحظي بالمصداقية وتركز على مثل هذه الأهداف. يميز هذا التركيز على الأهداف المتعلقة بالنشاط وطبيعة القوة الفاعلة الرقابة الدولية على الانتخابات عن "السياحة الانتخابية" ومن التدخل الحزبى الخارجي فى السياسة الداخلية وعن جهود دعم المصالح الخارجية فى بلد معين بما يتعارض مع المصالح القومية لهذا البلد فى أن يكون له مؤسسات ديمقراطية وانتخابات دورية حقيقية.

المراقبة مقابل المتابعة

قد تنخرط القوي الفاعلة الدولية أو المحلية فى عملية "المراقبة" أو "المتابعة" أو "الإشراف" أو "الإدارة" للانتخابات. بدلاً من مراقبة أو متابعة الانتخابات وتقوم الأمم المتحدة بما تسميه "التحقق". وينخرط جيمى كارتر وقوة فاعلة دولية أخري أحياناً فى "الوساطة" فى الخلافات المتعلقة بالانتخابات. وللمصطلحات الفنية أهميتها جزئياً لأن المشاركة الأجنبية فى الانتخابات فى بلاد أخرى لا تزال تثير حساسيات حول انتهاك السيادة الوطنية.

وترى الممارسة المقبولة أن عبارتى "المراقبة" و"المتابعة" تشيران الي نقطتين مختلفتين لتسلسل ممتد عبر بعدين مختلفين (١) درجة الإنخراط فى العملية و(٢) الفترة الزمنية التى يجري فيها النشاط. وبالنسبة للإنخراط فى العملية، فإن "المتابعة" بصفة عامة تشير إلى شئ سلبى نسبياً بينما " المراقبة " تشير ضمناً لنشاط أكثر مشاركة علي الأقل. ومن الناحية النظرية تقتصر "المتابعة" بصورة صارمة على التسجيل وتقديم التقارير، أما "الرقابة" فإنها توحى على الأقل بإمكانية حدوث بعض التدخل لتصحيح أوجه القصور أو لتقديم التوصيات

للتصرف. ومع ذلك، فمن الناحية التطبيقية كثيراً مايقدم المراقبون فى مواقع الإقتراع المشورة والإرشاد أو يشيرون إلى المشكلات التى يمكن تصحيحها على الأقل إذا كانوا يستطيعون القيام بذلك بأسلوب لا يعوق. وبالمثل فأن القياديين فى بعثات المراقبة عادةً ما يقترحون على السلطات تحسينات للعملية.

ويقول المعهد الدولى للديمقراطية والمساعدات الانتخابية أن "المتابعة تشمل جمع المعلومات وتكوين أحكام رشيدة من هذه المعلومات. وعلى النقيض من ذلك تشمل "المراقبة" سلطة مراقبة العملية الانتخابية والتدخل فى هذه العملية إذا كانت القوانين والمعايير الخاصة بالإجراءات تتم مخالفتها أو تجاهلها"[١٨]. ومع ذلك فإنه وفقاً لاستخدام معظم منظمات متابعة الانتخابات، فإن المراقبة" لا تشمل السلطة القانونية أو الرسمية للتدخل. وتشير المراقبة الي الاهتمام بمجموعة عريضة من القضايا. وهذا النوع من التدخل يناسب تماماً المواطنين فى بلادهم ذاتها. فقد يكون مقبولاً أو غير مقبول بالنسبة للقوة الفاعلة الدولية. وبحكم التعريف، ليس للمراقبين أو للمتابعين دوراً رسمي.

وبالنسبة للمدة الزمنية، فإن عبارة "المتابعة" توحى بالتدخل لفترة أقل من المراقبة[١٩]. و نشاط الشخصيات أو المنظمات الدولية التى تركز بصفة أساسية على يوم الاقتراع وبذلك لا تبقى فى البلد لفترة طويلة تسمى "متابعة" ويسمى الأفراد "متابعون". وعندما تهتم مجموعات محلية أو دولية بالعملية انتخابية على مدى فترة زمنية أطول فإنه من الأفضل أن يطلق علي عملها "مراقبة" ولكن الأفراد الذين يمثلون مجموعات المراقبة هذه والذين لا يشاهدون سوي الاقتراع والفرز يظل يشار إليهم أيضا بعبارة "متابعون". وبالرغم من أن الكثير من الاهتمام الدولى بالانتخابات يعتبر سطحياً وبصفة خاصة عندما يتم التركيز بصورة ضيقة على يوم الانتخاب فإن لفظ "متابعة" لا يجب أن يحمل معنى مسئ .

وبمتابعة تطبيقات منظمات متنوعة لها خبرتها – فى هذا الكتاب – فإنى أشير بصفة عامة إلى تواجد الأجانب يوم الانتخاب وفى الأيام المحيطة بيوم الانتخاب بشكل مباشر على أنه "متابعة". وبصفة عامة أطلق على الإنخراط لفترة طويلة أو التدخل الفعلى سواء بمعرفة المنظمات المحلية أو الأجنبية علي إنه"مراقبة". ولكن نظراً لإمكان حدوث لبس أو تداخل بين هذين المصطلحين، فإن هذه التفرقة ليست حازمة. وبالإضافة لذلك، فإنه كما يشرح الفصل الخامس بالنسبة لجيمى كارتر قد تتحول مراقبة الانتخابات إلى وساطة انتخابية عندما تدعو القوة الفاعلة المحلية أو تسمح للشخصيات الدولية بالوساطة فى المنازعات المرتبطة بالانتخابات أو تحيلها إلي من تري أن أحكامه وتوصياته أكثر حيادية من قبل القوة الفاعلة الدولية.

وأحياناً تتم دعوة المنظمات الدولية وبصفة خاصة المنظمات الحكومية الدولية لكى "تشرف" أو "تدير" الانتخابات فى أعقاب الصراعات أو أى ممارسات انتخابية أخرى تحدث

كجزء من اتفاقيات يتم التفاوض عليها دولياً. ويتم الإشراف على فترة زمنية أطول وفى سلسلة من التدخلات أكبر منهما في حالة المراقبة ويتضمن "الإشراف" "على الانتخابات ضمناً أن سلطة أخرى تكون مسئولة عن تنظيم وإدارة الانتخابات إلا أن دور هذه المنظمة التى لديها تفويض بالإشراف يكون محدداً فى العملية. ففي ناميبيا عام ١٩٨٩ – على سبيل المثال – ظلت سلطات جنوب إفريقيا مسئولة عن تنظيم الانتخابات تحت إشراف الأمم المتحدة. وعادةً يكون هذا الدور هو متابعة العملية عن كثب أكثر مما قد تقوم به منظمة رقابية خارجية وذلك للمساعدة فى ترتيب الإطار القانونى للعمل وإبداء المشورة بشأن الاستعدادات الإدارية والفنية وتقديم التوصيات بشأن التغييرات أو الإصلاحات. وعادةً ما يكون للكيانات المفوضة بالإشراف على الانتخابات صراحة أو ضمناً حق الاعتراض "فيتو" على الإجراءات أو الخطط الخاصة بالإنتخابات. وقد يكون للسلطة المشرفة أيضاً تفويضاً بالتصديق على العملية أو على أجزاء من العملية وعادةً ما يكون لديها أعداد من العاملين أكبر مما لدي منظمة رقابية. وقد يكون لها أيضا دور تمويلي.

ولا تدير المنظمات الدولية الانتخابات إلا عندما يكون لديها تفويض صريح للقيام بذلك سواء بسبب عدم وجود حكومة ذات سيادة أو لأن الحاكم لسبب ما قد أحال هذا الدور لكيان دولى أو أجنبى. فقد أدارت الأمم المتحدة على سبيل المثال عام ١٩٩٣ الانتخابات فى كمبوديا أثناء فترة انتقالية يتم الإشراف عليها كما تنص عليه اتفاقية سلام.

وهذا الكتاب لا ينظر بتوسع فى دراسات الحالة التى تتناول الإشراف علي الانتخابات أو إداراتها. فذلك النوع من الإنخراط فى الانتخابات والذى يحدث بصفة عامة فى إطار حل المنازعات وحفظ السلام يثير قضايا مختلفة للغاية وكان موضوعا لدراسات وتعليقات أكبر من مراقبة الانتخابات ومتابعة الانتخابات[٢٠].

مدى مراقبة الانتخابات

أصبحت مراقبة الانتخابات عملية روتينية تقريباً فى العلاقات الدولية. ففيما بين عام ١٩٨٩ و٢٠٠٢ كان مراقبون دوليون موجودين فى ٨٦ فى المائة من الانتخابات الوطنية فى خمسة وتسعين بلداً حديث الديمقراطية أوشبه سلطوي. وتشمل هذه البلدان اثنين وستين بلداً أجريت أول انتخابات أحزاب متعددة وتنافسية منذ عام ١٩٨٩ وصُنفت كبلاد "ديمقراطية" بمعرفة "فريدوم هاوس" اعتباراً من عام ٢٠٠٠. كما تشمل أيضا ثلاثة وثلاثين بلداً صنفتها" فريدوم هاوس" بإعتبارها بلداناً "سلطوية" أو "مقيدة للممارسات الديمقراطية" استقبلت مراقبين للانتخابات أو مساعدات انتخابية خارجية لانتخابات واحدة علي الأقل خلال هذه الفترة. (وأشير لبلاد فى كل

من هاتين الفئتين اللتين دون مستوى الديمقراطية فى قاعدة البيانات هذه على إنها "شبه سلطوية". ووبحكم التعريف، فإن هذه البلاد هى التى سمحت على الأقل ببعض التدخل الخارجى فى انتخاباتها)[٢١].

وكما هو مبين فى الجدول ٣-٢ أو الملحق فى نهاية الكتاب، فإن المراقبين الدوليين للانتخابات شهدوا ٣٠٣ من بين ٣٥٢ انتخاباً وطنياً تمت فى تسعة وخمسين بلداً. وهذا لا يأخذ فى الحسبان عشرات من الانتخابات المحلية والاستفتاءات الدستورية والممارسات الانتخابية الأخرى التى شهدها المراقبون أيضاً. وفى اثنين وستين بلداً من ديمقراطياً فى الموجة الثالثة تلبى المعايير المطبقة فى قاعدة البيانات، كان المراقبون الدوليون حاضرون فى ٢١١ من مجموع ٢٤٣ انتخابات وطنية، (٨٧ فى المائة) جرت ما بين عام ١٩٨٩ و٢٠٠٢. وكان مراقبو الانتخابات حاضرون فى اثنين وثلاثين بلداً شبه سلطوي (أو فى حالات قليلة مستشارون فنيون خارجيون) فى ٩٢ من ١٠٩ من الانتخابات وطنية (٨٤ فى المائة). (لا تغطى البيانات البلاد الديمقراطية المستقرة. وتعنى فى هذه الحالة البلاد التى أجرت انتخابات تنافسية متعددة الأحزاب قبل عام ١٩٨٩ أو البلاد غير الديمقراطية، وفى البلاد الديمقراطية المستقرة والبلاد غير الديمقراطية فإن المتابعة الرسمية للانتخابات إما غير شائعة أو أنها غير مسموح بها). وبالإضافة إلى ذلك، فإن المنظمات الوطنية لرصد الانتخابات قد رصدت أكثر من ١٥٠ انتخاباً فى أكثر من ثلثى البلاد (ستة وستون من مجموع تسعة وخمسين ، فى عالم هذا المسح.

المتابعة الدولية للانتخابات وفقا للإقليم

تنتشر متابعة الانتخابات انتشاراً واسعاً فى شرقي أوروبا ووسطها وفى الإتحاد السوفيتى السابق وأمريكا اللاتينية وإفريقيا. وقد تواجد مراقبو الانتخابات فى أكثر من أربعة أخماس الانتخابات فى البلاد الديمقراطية حديثا وفى البلاد شبه السلطوية فى هذه المناطق.

وفى شرقى أوروبا ووسطها والإتحاد السوفيتى السابق ، المنطقة التى تغطيها منظمة الأمن والتعاون الأوروبى، وافقت سبعة وعشرون بلداً على وجود مراقبين من المنظمة ومن غيرها بما يغطى ٨٧ فى المائة من الانتخابات الوطنية (١٠٨ من ١٢٤) فى هذه البلاد منذ عام ١٩٩٠. ويشمل ذلك ٨٨ فى المائة من الانتخابات (٨٤ من ٩٥) فى البلاد الأحدي والعشرين ذات النظام الديمقراطى الحديث. وتعكس هذه التجربة التزام منظمة الأمن والتعاون الأوروبى بالرقابة على الانتخابات. لم يغب المراقبون الرسميون الا بالنسبة لعدة انتخابات فى البلاد شبه السلطوية فى المنطقة فى بداية التسعينيات وبالنسبة لبعض الانتخابات فى البلاد الديمقراطية علي نحو لا يحتمل اللبس فى وسط أوروبا ومنطقة بحر

البلطيق، وفى الحالة الأخيرة كان المراقبون سيلقون ترحيباً ولكن وجودهم لم يعتبر ضرورياً .

وقد كانت مراقبة الانتخابات شائعة للغاية فى أمريكا اللاتينية وأفريقيا. ففى أمريكا اللاتينية ومنطقة الكاريبى شهد مراقبون من منظمة الدول الأمريكية ومنظمات أخرى ٨٨ فى المائة من الانتخابات الوطنية (٦٣ من ٧٢) فى ثمانى عشرة بلداً ما بين عام ١٩٨٩ و٢٠٠٢. وفى أفريقيا جنوب الصحراء شهد مراقبون (أو مستشارون فنيين أجانب) ٨٩ فى المائة من الانتخابات (٩١ من ١٠٢) خلال الفترة بما فى ذلك ٨٦ فى المائة (٤٤ من ٥١) فى سبعة عشر بلداً شبه سلطوي. وبالإضافة إلى المنظمات متعددة الأطراف تتخذها مقراً فى أفريقيا، جاء المراقبون للانتخابات فى القارة عادةً من أوروبا والولايات المتحدة كذلك.

وكان المراقبون للانتخابات أقل شيوعاً نوعاً ما فى منطقة آسيا والمحيط الهادئ. فقد حضر مراقبون ثلاث أرباع الانتخابات (٣٤ من ٤٤) فى البلاد الثلاثة عشر المعنية . وعلى خلاف أوراسيا وأفريقيا وأمريكا اللاتينية كان تفتقر آسيا إلي منظمة إقليمية منخرطة فى المراقبة على الانتخابات. وكانت البلاد المتجهة للديمقراطية فى آسيا أكثر وفرة نسبياً من بعض المناطق الأخرى مما يجعلها كمجموعة أقل اعتماداً على المعونة الخارجية.

ولما كانت الانتخابات التنافسية ما تزال غائبة إلى حد كبير فى الشرق الأوسط وفى شمال أفريقيا، فإن ثلاثة بلاد أو أقاليم شهدت متابعة رسمية دولية: اليمن والجزائر وفلسطين.

وقد رصدت مجموعات محلية غير حزبية الانتخابات فى أربعة عشرة بلداً فى قاعدة البيانات (٧٩ فى المائة) فى آسيا وواحد وعشرين من أصل ثمانية وعشرين (٧٥ فى المائة) فى منطقة منظمة الأمن والتعاون الأوروبى وبلدين من أصل ثلاثة (٦٧ فى المائة) فى الشرق الأوسط، وثلاثة وعشرين من أصل أثنين وثلاثين بلداً (٧٢ فى المائة) فى أفريقيا، وتسعة من أصل ثمانية عشرة بلداً (٥٠ فى المائة) فى أمريكا اللاتينية. ولا يوجد فارق كبير بين المناطق فى تجربة رقابة الانتخابات المحلية غير الحزبية فى البلاد التى تمر بمراحل مماثلة من التنمية الديمقراطية.

الجدول ٣-٢

الانتخابات ومراقبة الانتخابات في الديمقراطيات الحديثة والبلاد شبه السلطوية

المنطقة ونوع الحكم	عدد البلاد	عدد الانتخابات	مراقبون دوليون حاضرون		لم يحضر مراقبون دوليون		تقديرات المراقبين						المجموع الفرعى (أ)	بلاد لديها منظمات لمراقبة الانتخابات	
							ايجابية		سلبية		مختلطة				
			العدد	%	العدد	%	العدد	%	العدد	%	العدد	%		العدد	%
أوروبا والاتحاد السوفيتي السابق															
ديمقراطي	٢١	٩٥	٨٤	٨٨	١١	١٢	٥٤	٧٦	١٠	١٤	٧	١٠	٧١	١٥	٧١
شبه سلطوي	٧	٢٩	٢٤	٨٣	٥	١٧	٣	١٤	١٧	٨١	١	٥	٢١	٦	٨٦
المجموع (ب)	٢٨	١٢٤	١٠٨	٨٧	١٦	١٣	٥٧	٦٢	٢٧	٢٩	٨	٩	٩٢	٢١	٧٥
آسيا والمحيط الهادى:															
ديمقراطى	١٠	٣٢	٢٤	٧٥	٨	٢٥	٢٠	١٠٠	٠	٠	٠	٠	٢٠	٧	٧٠

شبه سلطوي	٤	١٢	١٠	٨٣	٢	١٧	٣	٣٨	٢	٢٥	٣	٣٨	٨	٤	١٠٠
المجموع	١٤	٤٤	٣٤	٧٧	١٠	٢٣	٢٣	٨٢	٢	٧	٣	١١	٢٨	١١	٧٩
أفريقيا(جنوب الصحراء)															
ديمقراطى	١٥	٥١	٤٧	٩٢	٤	٨	٨	٥٣	٤	٢٧	٣	٢٠	١٥	١٤	٩٣
شبه سلطوي	١٧	٥١	٤٤	٨٦	٧	١٤	١٠	٣٨	١٢	٤٦	٤	١٥	٢٦	٩	٥٣
المجموع	٣٢	١٠٢	٩١	٨٩	١١	١١	١٨	٤٣	١٦	٤٠	٧	١٨	٤١	٢٣	٧٢
أمريكا اللاتينية والكاريبى															
ديمقراطى	١٦	٦٥	٥٦	٨٦	٩	١٤	١٢	٨٠	٢	١٣	١	٧	١٥	٧	٤٤
شبه سلطوي	٢	٧	٧	١٠٠	٠	٠	٢	٥٠	١	٢٥	١	٢٥	٤	٢	١٠٠
المجموع	١٨	٧٢	٦٣	٨٨	٩	١٣	١٤	٧٤	٣	١٦	٢	١١	١٩	٩	٥٠
الشرق الأوسط وشمال أفريقيا															
ديمقراطى	٠	٠	٠											٠	
شبه سلطوي	٣	١٠	٧	٧٠	٣	٣٠	٣	٧٥	٠	٠	١	٢٥	٤	٢	٦٧
المجموع	٣	١٠	٧	٧٠	٣	٣٠	٣	٧٥	٠	٠	١	٢٥	٤	٢	٦٧

المجموع الكلي															
ديمقراطى	٦٢	٢٤٣	٢١١	٨٧	٣٢	١٣	٩٤	٧٨	١٦	١٣	١١	٩	١٢١	٤٣	٦٩
شبه سلطوي	٣٣	١٠٩	٩٢	٨٤	١٧	١٦	٢١	٣٣	٣٢	٥١	١٠	١٦	٦٣	٢٣	٧٠
المجموع (ج)	٩٥	٣٥٢	٣٠٣	٨٦	٤٩	١٤	١١٥	٦٣	٤٨	٢٦	٢١	١١	١٨٤	٦٦	٦٩

ملحوظة: للإطلاع علي التفاصيل عن كل بلد انظر الجدول الملحق في نهاية هذا الكتاب

(أ) المجموع الفرعي للانتخابات التي أمكن تحديد ما إذا كانت تقديرات المراقبين سلبية أم إيجابية أم مختلطة.

(ب) العدد الفعلي للبلاد في أوروبا والاتحاد السوفيتي السابق في قاعدة البيانات هي ٢٧ حيث أن بلداً واحداً هو يوغوسلافيا تم إحتسابه من بين كل من الفئتين الديمقراطية و شبه السلطوية.

(ج) العدد الفعلي للبلاد في أوروبا و الاتحاد السوفيتي السابق في قاعدة البيانات هي ٢٧ حيث أن بلداً واحداً هو يوغوسلافيا تم إحتسابه من بين كل من الفئتين الديمقراطية و شبه السلطوية.

المصادر : انظر الملحق في نهاية هذا الكتاب.

المتابعة الدولية للانتخابات فى الديمقراطيات الحديثة مقارنة بالبلاد شبه السلطوية

لا يوجد فارق كبير فى نطاق مراقبة الانتخابات فى الديمقراطيات الحديثة مقارنة بالبلاد شبه السلطوية فى الدراسة بصفة عامةً (٨٧ مقابل ٨٤ فى المائة). وإحتمال حضور المراقبين أكبر بصورة طفيفة فى الانتخابات فى البلاد نصف السلطوية حيث الإحتمال أكبر في أن تكون الانتخابات محلاً للخلاف كما هو الحال فى أذربيجان وبيلاروسيا وكمبوديا وكازاخستان وكينيا وباكستان وزيمبابوى. وهذه بلاد يوجد بها على الأقل إمكانية لإجراء الانتخابات التنافسية لاجتذاب مشاركة المراقبين. وفى الديمقراطيات الحديثة ولكنها مستقرة مثل الأرجنتين وشيلى وجمهورية التشيك والمجر وكوريا الجنوبية، كانت المشاركة المحتملة للمراقبين أقل إحتمالاً بكثير. ولا تجتذب الإنتخابات في البلدان السلطوية التى لا تدعى أنها تجرى انتخابات تنافسية لأحزاب متعددة لا تدعو أو تجتذب مراقبين بصفه عامة ولذلك لم تشملها قاعدة البيانات.

وبالرغم من أن الفارق ضئيل في نطاق المراقبة بين البلاد الديمقراطية والبلاد شبه السلطوية فإن تقييم المراقبين فى البلاد شبه السلطوية يميل لأن يكون أكثر سلبية بشكل كبير. وفي البلدان التى يمكن فيها تحديد إذا ما كان تقييم المراقبين الدوليين إيجابياً أم سلبياً أم مختلطا في الأساس، لم ينتقد المراقبون بشدة ١٣ سوي فى المائة من الانتخابات فى الديمقراطيات الحديثة بينما أصدروا تقارير إيجابية عن ٨٧ فى المائة. وعلي النقيض من ذلك، أصدر المراقبون الدوليون في البلدان شبه السلطوية تقارير عامة سلبية فى أكثر من نصف الحالات ولم يقدموا بيانات إيجابية سوي عن الثلث فقط.

وكان هناك فارق قليل فى هذا النمط وفقا للمنطقة. ففى منطقة منظمة الأمن والتعاون الأوروبى أصدر المراقبون تقارير إيجابية عن الانتخابات فى البلاد الديمقراطية فى ٧٦ فى المائة من الأوقات مقارنة بأربعة عشر فى المائة فى البلاد شبه السلطوية، وفى آسيا قدم المراقبون تقييماً إيجابياً فى ١٠٠ فى المائة من الانتخابات فى البلاد حديثة الديمقراطية مقارنةً بثلاثة فقط من ثمانى انتخابات قاموا بمراقبتها فى بلاد شبه سلطوية، وفى أفريقيا كانت هناك تقارير إيجابية لنحو نصف الانتخابات ذات الصلة فى الديمقراطيات الحديثة مقارنة بما يربو بالكاد علي فوق الثلث فى الانتخابات التى تم تقييمها فى البلاد الأقل ديمقراطية. وفى أمريكا اللاتينية كانت الأرقام ذات الصلة هى ٨٠ فى المائة إيجابية فى البلاد حديثة الديمقراطية مقارنة باثنين من أربعة انتخابات فى البلاد شبه السلطوية.

ولا يدعو للدهشة أن المراقبين يميلون لأن يجدوا أن الانتخابات فى البلاد حديثة الديمقراطية أكثر مرضاه من الانتخابات فى البلاد شبه السلطوية. والواقع أن أى بلد لابد له أن يجرى انتخابات تنافسية وعادلة حتى يمكن تصنيفه كبلد ديمقراطى فى المقام الأول. وفى

حالات كثيرة فقد جرت انتخابات دون مستوى الإنتخابات الديمقراطية قبل التحول للديمقراطـية.

نحو معايير عالمية

أصبحت المراقبة الدولية الآن معياراً دولياً ويتعين على الديمقراطيات المستقرة . مثلها مثل تلك الناشئة . أن ترحب بالمراقبين الدوليين وهي وتفعل ذلك. وقد يكون المراقبون للانتخابات النظامية فى الولايات المتحدة أو فى غرب أوروبا أقل ميلاً لتقديم تقييم علنى عن نزاهة هذه الانتخابات. ولكن ذلك يتم فقط لأن عملية الانتخاب ذاتها بصفة عامة أقل أهمية من أن تشكل خبراً. وعند تناول موضوع ما إذا كان للمراقبين الدوليين ضرورة فى الديمقراطيات المتقدمة، تساءل هرير باليان "Hrair Balian" الرئيس السابق لقسم الانتخابات فى منظمة الأمن والتعاون الأوروبى إذا كانوا "يستطيعون إضافة أى شئ فيما يتعلق ببناء الثقة أو ردع المخالفات أو إصدار إنذار مبكر وتخفيف الصراع وتوفير المساعدة". ويرى أن منظمات المجتمع المدنى والقضاء والإجراءات الإدارية فى الديمقراطيات المتقدمة "أكثر تأهيلاً للتصدي للمشكلات من المراقبين الدوليين"[٢٢]. (قد تكون الانتخابات فى فلوريدا حالياً الآن استثناء، فقد قامت منظمات أمريكية وأجنبية كثيرة من الجمعية الوطنية للنهوض بالملونين (NAACP) إلى منظمة الأمن والتعاون الأوروبى بالرصد وأصدرت تقييما علنيا عن انتخابات عام ٢٠٠٢ فى الولاية)[٢٣].

إن الديمقراطية والانتخابات معياران دوليان مقرران، وهناك حالياً إقرار عالمي بشرعية الترويج للديمقراطية وملائمته. لكن هناك حاجة للمساعدة العملية والفعالة. ورصد الانتخابات هو أكثر الأنشطة بروزاً في أنشطة تعزيز الديمقراطية ومازال يجتذب أهتماماً وموارد كبيرة. ويقتضي الأمر أن يهتم بمساندة الديمقراطية العالمية علي نحو أفضل منشأ ظاهرة رصد الانتخابات حتى يعرفوا كيفية تحسينها. وتروي بقية هذا الكتاب قصة أصل رصد الانتخابات دولياً ومحلياً وتستخدم أمثلة ودراسة حالات لبيان كيف أسهم رصد الانتخابات أو فشل فى التحول إلي الديمقراطية. والدروس المستفادة من هذه التجربة لابد أن تساعد صناع السياسة ومديرى البرامج والجهات المانحة والدبلوماسيين فى الإسهام بشكل أفضل فى التحول الديمقراطى العالمى فى المستقبل.

وقد شرح هذا الجزء الأول من الكتاب ظهور مراقبة الانتخابات الدولية والمحلية خلال الخمسة عشر عاما الماضية فى إطار ثلاثة اتجاهات ذات صلة: التحول الديمقراطى فى بلاد في شتي أنحاء العالم وظهور القبول الدولى لتعزيز الديمقراطية وتزايده، والاهتمام الدولى المستم والذي ما يبرره بالانتخابات . وقد انطلقت مراقبة الانتخابات ورصد الانتخابات بمعرفة

المنظمات الدولية والأجنبية والمجموعات المحلية غير الحزبية إلي هذه الاتجاهات ودعمتها. والآن نتحول لباقي موضوع الكتاب وهو الفحص الدقيق لظهور وإسهامات وأفاق مستقبل الظاهرة ذات الصلة القريبة وإن كانت مختلفة ألا وهى الرصد الأولى والمحلى للانتخابات .

الباب الثانى

المراقبة الدولية للانتخابات

الفصل الرابع

من المنظمات غير الحكومية إلى المنظمات الحكومية الدولية: القوى الفاعلة في المراقبة الدولية للانتخابات

"طالما أن الديمقراطية تفشل في الازدهار في جميع البلاد، فإنها لا تستطيع أن تنجح في بلد واحد بمفرده".

جون كيندى

مع بداية التسعينيات من القرن الماضى، ظهرت صناعة متخصصة في مجال مراقبة الانتخابات وتنشيط الديمقراطية، جزئياً استجابة إلى الموجه الثالثة من عملية التحول الديمقراطى والتزايد السريع في الاهتمام الدولى بالانتخابات في البلدان النامية. وشكلت المنظمات المنخرطة في مراقبة الانتخابات قلب هذه الصناعة للديمقراطية الفضفاضة والمتنوعة والتي امتدت إلى ما وراء من المنظمات غير الحكومية التى تدعمها الحكومة الأمريكية. فقد تضمنت علاوة على ذلك منظمات غير حكومية أخرى ومنظمات خاصة من الولايات المتحدة وأوروبا وجهات مانحة ثنائية ومنظمات كبرى متعددة الأطراف. وبصفة خاصة، حدث تحول ملحوظ عن الأيام الاولى عندما كانت مراقبة الانتخابات حكراً على المنظمات غير الحكومية وحدها حيث أصبحت للأنتخابات والديمقراطية أولوية كبرى للمنظمات الحكومية الدولية حول العالم.

ويصف هذا الفصل ويقيم أسلوب مجموعة واسعة من القوى الفاعلة التى تدعمها وتراقبها الانتخابات في بلاد التحول الديمقراطى بدءً من الأمم المتحدة إلى المنظمات الإقليمية متعددة الأطراف إلى المنظمات الأمريكية غير الحكومية التى تدعمها الحكومة. ولفهم المراقبة والمعونة الدولية للانتخابات، يتعين توافر الوعى بالمنظمات المشتركة. ففي بداية التسعينيات من القرن الماضى، أصبحت من الأمم المتحدة والمنظمات متعددة الأطراف على نحو متزايد نشيطة فى مجال مراقبة الأنتخابات ويبدأ هذا الفصل بمناقشة التطور والدور الحالى للأمم المتحدة ووكالاتها في إرساء قواعد الديمقراطية وتشجيع الانتخابات الديمقراطية. وبعد ذلك انتقل بحث ومقارنة تجارب ونهج محددة لمنظمات حكومية دولية رائدة أخرى تشمل منظمة الأمن والتعاون في أوروبا "OSCE"، الإتحاد الأوروبى، الكومنولث ومنظمة الدول الأمريكية "OAS"، والمعهد الدولى للديمقراطية والمساعدات الانتخابية. وفي النهاية ينظر الفصل في المنظمات غير الحكومية

الرئيسية التى تعمل في مجال الانتخابات ومقرها الولايات المتحدة متضمنة المعهد الوطني الديمقراطى للشؤون الدولية والمعهد الجمهورى الدولى ومركز كارتر، والمؤسسة الدولية للنظم الانتخابية "IFES".

وقد دعم إضفاء طابع مؤسس على مراقبة الانتخابات في المنظمات الحكومية على تعزيز الانتخابات الديمقراطية باعتبارها معياراً دولياً وأظهر تقبلاً واسع النطاق لمراقبة الانتخابات. وتتمتع المنظمات متعددة الأطراف بشرعية واسعة النطاق في مجال مراقبة انتخابات معينة. وفي الوقت ذاته لا يزال فى مقدور المنظمات غير الحكومية - المتخففة من القيود الدبلوماسية والأهداف الأخرى التى لا تخص التحول الديمقراطى - أن تقوم بدور مهم في عملية التحول الديمقراطي عن طريق مساهمتها في مراقبة الانتخابات.

الأمم المتحدة والانتخابات

لعبت الأمم المتحدة دوراً قيادياً في تنمية وتطوير معايير للديمقراطية وفي تقديم المساعدات الانتخابية. وقد بدأ تدخل الأمم المتحدة في الانتخابات في حد ذاتها في سياق التحرر من الاستعمار لكنها توسع بدرجة كبيرة في بداية التسعينيات. وكانت البداية عام ١٩٨٩ في ناميبيا حيث أشرفت الأمم المتحدة أو أدارت الانتخابات كجزء من عمليات شاملة لحفظ السلام أو لتسوية نزاع برعاية دولية. كما قامت الأمم المتحدة مع بداية عام ١٩٩٠ بمراقبة انتخابات انتقالية مهم في دول أعضاء ذات سيادة و الاوهى هايتي ونيكاراجوا. وتطور هذا التدخل في كل حال على حدة من جهد فردى ليصبح جملة من الجهود أدت إلى تقدم الحقوق الديمقراطية والسياسية لجميع الدول الأعضاء وأصبح ما تقدمه الأمم المتحدة من تحقق ومعونة فنية في انتخابات الدول الأعضاء روتينا.

بعد فترة وجيزة من تأسيسها، تمت دعوة الأمم المتحدة للإشراف على انتخابات في كوريا. وفي خريف عام ١٩٤٧ والذى شهد نزاعاً بين الولايات المتحدة والإتحاد السوفيتى، دعت الجمعية العامة للأمم المتحدة كوريا إلى التوحد تحت لواء حكومة منتخبة[١]. وشكلت الأمم المتحدة لجنة لأجراء انتخابات حرة والأشراف عليها. ورغم رفض الإتحاد السوفيتى السماح بانتخابات في الشمال، فإن الهيئة العالمية الجديدة قررت أن تستمر بها في الجنوب الذى تسيطر عليه أمريكا. وأدت الانتخابات التى أجريت في ١٠ مايو ١٩٤٨ إلى قيام جمهورية كوريا (جنوب كوريا) في سول في ١٥ أغسطس ١٩٤٨.

وفي عام ١٩٥٦، شكل مجلس الوصاية للأمم المتحدة – المكون من الأعضاء الدائمين بمجلس الأمن – لجنة لمراقبة استفتاءاً عاماً على استقلال توجولاند البريطانية الواقعة في غرب أفريقيا. وعينت الأمم المتحدة مفوضاً لتولى الإشراف على تنظيم وإدارة العملية الانتخابية وما تضمنتها من صياغة لنص سؤال الاقتراع الموجه للناخبين. وفيما بعد أشرفت الأمم المتحدة على استفتاء عام في شمال الكمرون (١٩٥٩ و١٩٦١) وكذلك على الانتخابات التشريعية في توجولاند الفرنسية (١٩٥٨) فضلاً عن رواندا – أوروندي (١٩٦١). و قامت الهيئة العالمية بإجراء عمليات متابعة محدودة بدرجة أكبر لعدد من الانتخابات والاستفتاءات في اقليم جزر المحيط الهادئ الخاضع للوصاية (١٩٧٨–١٩٩٠). ومن عام ١٩٥٦ إلى عام ١٩٨٩ قامت الأمم المتحدة بالإشراف أو تابعت ثلاثين اقتراعاً واستفتاء وانتخاباً بأقاليم لا تتمتع بالحكم الذاتى وذلك أثناء مرحلة الانتقال نحو الاستقلال. وفي كل حالة تبنت الجمعية العامة أو مجلس الأمن أو مجلس الوصاية قرارا يوضح ويحدد صلاحيات البعثة أو المفوض. وشكلت هذه الممارسة التى انتهجتها الأمم المتحدة سابقة مهمة أدت إلى مساعدات للديمقراطية أكثر أتساعا[٢].

وتميز عملية الإشراف على الانتخابات في ناميبيا عام ١٩٨٩ التى قامت بها الأمم المتحدة كجزء من عملية كبرى لحفظ السلام أثناء تحول الإقليم إلى الاستقلال ، بدء مرحلة ثانية من مشاركة أكثر شمولاً من جانب الأمم المتحدة في مناخ ما بعد النزاع وبناء الأمة. وعلى الرغم من التقليد السائد في مراقبة الانتخابات في فترات التحرر من الاستعمار فإن عملية ناميبيا كانت تمثل توسعاً كبيراً نوعاً ما في مشاركة الأمم المتحدة في الأقاليم غير الخاضعة للحكم الذاتى. وفي عام ١٩٧٨ أعتمد مجلس الأمن خطة لتسوية النزاع على ناميبيا. واقترح القرار انشاء فريق الأمم المتحدة لمساعدات المراحل الانتقالية "UNTAG" وذلك لضمان استقلال مبكر لناميبيا باجراء انتخابات حرة ونزيهة تحت إشراف ومراقبة الأمم المتحدة[٣]. ولم توافق "جنوب أفريقيا"، التى كانت تسيطر على ناميبيا منتهكاً بذلك القانون الدولى، على هذه الخطة إلا بعد مرور ١٠ أعوام. وبعد مرور عام من تولى المجموعة مهمتها في شهر إبريل ١٩٨٩، أشرفت على عملية ادت لاستقلال ناميبيا في مارس ١٩٩٠. وفضلاً عن إدارة ما يقرب من ٨٠٠٠ من العاملين في مجال حفظ السلام، تم تكليف الفريق بتولى مسئولية الإشراف على انتخابات الجمعية التأسيسية التى أدارتها جنوب أفريقيا والشهادة بما إذا كانت تلك الانتخابات "حرة ونزيهة". ولأول مرة ارتبط دور الأمم المتحدة لحفظ السلام بدورها في عملية انتخابية.

وكانت بعثة الأمم المتحدة لمراقبة الانتخابات في نيكارجوا في فبراير ١٩٩٠ بناءً على طلب من حكومة نيكارجوا تنبئ عن شكل ثالث لتدخل الأمم المتحدة في الانتخابات والتحقق من الانتخابات في بلد عضو ذى سيادة. ووصف السكرتير العام جافر بيريز دى كويار "Javier

"Perez de Cuellar" الطلب المقدم لقيام الأمم المتحدة بالرصد في بلد مستقل بأنه "غير مسبوق" ولكنه خلص إلى أن الموقف كان فريداً لأن الجمعية العامة شجعت المشاركة في عملية السلام في أمريكا الوسطى وأيدت دول أخرى في أمريكا الوسطى توسع دور الامم المتحدة. وقد تكون مشاركة الرئيس السابق للولايات المتحدة جيمي كارتر أحد العوامل إما لأن هذه المشاركة رفيعة المستوى قد جعلت مراقبة الانتخابات أكثر قبولاً بشكل متزايد دولياً أو ربما لأن المنظمات متعددة الأطراف لم تكن تريد أن يحظى كارتر بكل الشرف وحده. وعلى الرغم من أن دور الأمم المتحدة لم يقارن بناميبيا كان أكثر من مجرد المراقبة السلبية ليوم الانتخاب. فقد وصل موظفو الأمم المتحدة قبل التصويت بستة أشهر وحضروا السباق السياسي ونظموا جداول موازية للأصوات. وبالإضافة لمراقبة الاقتراع استمروا بعد الانتخابات لرصد المرحلة الانتقالية[٤].

وقد رفض السكرتير العام طلباً مماثلاً بأرسال مراقبين قدمته رومانيا في يناير عام ١٩٩٠ على أساس أن الأمم المتحدة لم ترصد انتخابات في بلاد ذات سيادة ما لم يكن هناك تهديد شديد للأمن الإقليمي. ومع ذلك، فقد استجابت الأمم المتحدة بصورة ايجابية في السنة التالية لطلب المساعدات الانتخابية من هايتى، وهي دولة عضو أخرى ذات سيادة، بالرغم من عدم وجود تهديد للسلام الدولى[٥]. وكان الطلب الأساسى لهايتى يتعلق بالمساعدة الفنية إلا انه توسع فيما بعد ليشمل التحقق، ولم تعد عملية نيكارجوا عملية فريدة من نوعها. وقد رسخت سابقة لفحص الانتخابات في بلد عضو وصاحب سيادة وذلك لتقرير الاتجاه الداخلى نحو الديمقراطية أكثر منه لمنع صراع دولى.

وكجزء من جهود لإنهاء حرب أهلية طويلة الأمر ومروعة، أسست الأمم المتحدة السلطة الإنتقالية التابعة للأمم المتحدة في كمبوديا "UNTAC" عام ١٩٩١ للإشراف على إدارة البلد ونشر قوات لحفظ السلام وإجراء الانتخابات. وقد استندت الجهود الى التجربة في ناميبيا إلا أنها كانت أكثر طموحاً. وبالمقارنة بعمليات الأمم المتحدة في نيكارجوا وهايتى، كان هذا شكلاً مختلفاً لتدخل الأمم المتحدة في العملية الانتخابية في بلد ذه سيادة. ولأول مرة أخذت الأمم المتحدة على عاتقها – في الواقع – مسئولية إدارة بلد عضو لأن السلطة الانتقالية سيطرت على وزارات أساسية مثل الشئون الخارجية والدفاع الوطني والأمن العام والمالية والإعلام. وبالمثل تدخلت الأمم المتحدة في كل مراحل العملية الانتخابية من تنظيم ومراقبة وتحقق.

دعم الأمم المتحدة للمعايير الدولية للديمقراطية والانتخابات

أكد ميثاق الأمم المتحدة مجدداً أهمية حقوق الإنسان واعترف بمبدأ تقرير المصير. ودعا الإعلان العالمى لحقوق الإنسان والاتفاق الدولى بشأن الحقوق المدنية والسياسية "ICCPR"

لإجراء انتخابات دورية صادقة. ومع ذلك فان انتهاء الحرب الباردة إلى وحده هو الذى مكن الأمم المتحدة من التوسع في التزامها بالديمقراطية وحرر هذا الجهاز العالمى لتقديم المساعدة في الانتخابات في كافة الدول الأعضاء. وفي التسعينيات من القرن الماضى، أكد مجلس الأمن والجمعية العامة بشكل متكرر أهمية الانتخابات الدور المتوسع والكبير للأمم المتحدة في تقديم المساعدات للديمقراطية.

وفي عام ١٩٨٨، اعتمدت الجمعية العامة مستشهرة بالتزامها بالانتخابات الدورية والصادقة في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والاتفاق الدولي بشأن الحقوق المدنية والسياسية باعتماد السلسلة الأولى من القرارات بشأن "تفعيل مبدأ الانتخابات الدورية والصادقة". و بدأ هذا القرار في ترسيخ مبادئ محددة للأمم المتحدة بشأن الانتخابات بالمطالبة "بعمليات انتخابية تلائم البدائل المتميزة " وتوفر الفرصة المتكافئة لكافة المواطنين للترشيح وطرح وجهات نظرهم السياسية فرادى أو بالتعاون مع آخرين[٦]". ومنذ عام ١٩٨٨، قدم الأمين العام للجمعية العامة بانتظام تقارير عن مساعدات الأمم المتحدة للانتخابات ومساندتها لمبدأ الانتخاب.

وفي عام ١٩٩١ طلبت الجمعية العامة من الدول الأعضاء النظر في السبل التى تستطيع بها الأمم المتحدة تلبية طلبات الدول الأعضاء لرغبتهم في تعزيز ودعم مؤسساتهم وإجراءاتهم الانتخابية،٧ ووفقا لتوجيهات الجمعية العامة عين الأمين العام سكرتيراً عاما مساعدا للشئون السياسية ليكون "نقطة الارتكاز لتنسيق مساعدات الأمم المتحدة الانتخابية كما أسس وحدة للمساعدات السياسية لدعم هذه المهمة.

وفي نفس الوقت أظهرت الجمعية العامة كما فعلت فى القرارات السابقة توازنها عندما قامت ، أكدت مجدداً بأغلبية الأصوات عام ١٩٩١ "مبادئ السيادة الوطنية وعدم التدخل في الشؤون الداخلية للدول في عملياتها الانتخابية". وانعكاساً لمقاومة الاتجاه نحو زيادة المساعدات الانتخابية للأمم المتحدة في عدد متزايد من البلاد، حذرت الجمعية العامة من أنه ليس هناك حاجة عامة لقيام الأمم المتحدة بتقديم المساعدة للدول الأعضاء إلا في ظروف خاصة مثل حالات إنهاء الاستعمار وفي إطار عمليات حفظ السلام الإقليمى أو الدولى أو بناء على طلب دولة معينة ذات سيادة " وأكدت على أن يتبنى الأمن أو الجمعية العامة القرارات في كل حالة على حدة[٨]".

ومع ذلك، أصبحت الجمعية العامة تقر بشكل متزايد وبغير مواربة تدخل الأمم المتحدة في تقديم المساعدات الديمقراطية والانتخابات. وبحلول عام ١٩٩٢، تخلت الجمعية العامة عن لغتها في اعتبار انخراط الأمم المتحدة في الانتخابات وتعزيز الديمقراطية نشاطاً استثنائياً ورحبت بتأسيس وحدة الأمم المتحدة للمساعدات الانتخابية ، ودعت لتقديم المساعدات الانتخابية على

أساس دراسة كل حالة على حدة وفقا لقواعد استرشادية يتم وضعها[٩]. و أبرزت التقارير السنوية التالية للأمين العام وقرارات الجمعية العامة بشأن دعم الانتخابات ، الشروط الضرورية للمشاركة الفعالة للأمم المتحدة، مثل الإخطار المبكر المناسب والشروط التى تتيح أجراء انتخابات حرة ونزيهة. وبزيادة الطلب على تدخل الأمم المتحدة في الانتخابات تم رفع مكانة وحدة المساعدات الانتخابية في عام ١٩٩٤ لكى تصبح قسم المساعدات الانتخابية "EAD". ومنذ ذلك الحين كررت الجمعية العامة التأكيد مجدداً على أهمية مساعدات الأمم المتحدة للانتخابات وأثنت على عمل قسم المساعدات الانتخابية[١٠].

دعم الانتخابات في إطار منظومة الأمم المتحدة

أستجابت الأمم المتحدة ما بين عامي ١٩٨٩ و ٢٠٠١ لطلبات قدمتها الدول الأعضاء للحصول المساعدات الانتخابية. وفي ثلاث سنوات فحسب من عام ١٩٩٩ إلى عام ٢٠٠١ تلقت الأمم المتحدة ٤٧ طلبا للحصول على المساعدات الانتخابية من ٣٧ دولة عضوا وقام قسم المساعدات الانتخابية بثلاثة وخمسين مشروعاً تتضمن الطلبات السابق تلقيها. وكانت معظمها من أجل مشروعات صغيرة نسبياً للمساعدة الفنية، واستمرت الأمم المتحدة أيضاً في الأشراف على الانتخابات الخاصة بتقرير المصير كما فعلت في تيمور الشرقية في أغسطس ١٩٩٩[١١].

وتنخرط حالياً أطراف جهات فاعلة مختلفة داخل منظومة الأمم المتحدة في الجهود الرامية لتعزيز الديمقراطية واجراء الانتخابات الديمقراطية وتحقيق الحكم الرشيد. وتشمل هذه الأطراف قسم المساعدات الديمقراطية وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائى "UNDP" ومكتب المفوض السامى لحقوق الإنسان وعدد من عمليات حفظ السلام المحددة وبناء الدول.

وقد دارت صراعات كثيرة حول التنسيق وتوزيع المسئوليات داخل منظومة الأمم المتحدة. وفى حين قدم كل من قسم المساعدات الانتخابية وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائى مساعدات انتخابية إلا أنهما لم يتفقا دائماً على أسلوب العمل. وبالطبع فأنهما بوصفهما كيانان منفصلان داخل المنظومة الضخمة للأمم المتحدة ، كانت له اهتماماته المختلفة وميزاته النسبية ووجهات نظره. وتعكس العلاقة بين المنظمتين أيضاً توترات لا يمكن تفاديها بين المركز – حيث يقع قسم المساعدات الانتخابية – وبين الميدان حيث يتخذ برنامج الأمم المتحدة الإنمائى بالفعل قراراته ويدير برامجه.

وقد أصبح برنامج الأمم المتحدة منخرطا في الانتخابات بسبب ادراج الحوكمة ضمن صلاحياته. ويخصص حالياً ٥٠ في المائة من موارده للمساعدة على الحوكمة الرشيدة[١٢]. وتوفر

المكاتب القطرية للبرنامج الإنمائى المساعدة الفنية اللازمة للانتخابات وتعمل فى جهود طويلة الأمد لبناء القدرات والمؤسسات، وهذا يشمل عادة تنسيق وتوجيه الأموال المقدمة من الجهات المانحة للمساعدات الانتخابية.

ولقسم المساعدات الانتخابية ولايه محددة فى العمل باعتباره آليه مؤسسية للأمم المتحدة لتلبية طلبات المساعدات الانتخابية. وكان الهدف من قيام الأمين العام بأنشاء "مركز محورى" للأمم المتحدة للمساعدات الانتخابية هو ضمان الاتساق وتنظيم سير الطلبات وتطوير ذاكرة مؤسسية. ويقوم قسم المساعدات الانتخابية بمهام تقدير الاحتياجات وحفظ قائمة بالخبراء الدوليين. وينسق مع الجهات الأخرى في منظومة الأمم المتحدة لتوفير المعونة الانتخابية وتيسير المراقبة الدولية. ويحظى قسم المساعدات الانتخابية بمركز قوى في النظام الإدارى للأمم المتحدة إذ أن مديره هو المسئول الوحيد في هذا المستوى الوظيفي الذى يقدم تقاريره مباشرة للأمين العام المساعد[١٣].

وقد أسس قسم المساعدات الانتخابية شراكات رسمية وغير رسمية مع منظمات أخرى إقليمية أو حكومية دولية. ويحيل قسم المساعدات الانتخابية الطلبات الخاصة بالمراقبين ويتقاسم المعلومات رسمياً مع منظمات إقليمية بما في ذلك الإتحاد الأوروبى ومنظمة الدول الأمريكية ومنظمة الأمن والتعاون الأوروبى. ولدى قسم المساعدات الانتخابية مذكرة تفاهم مع المعهد الدولى الديمقراطي والمساعدات الانتخابية ويعمل عن كثب "انتخابات كندا" ومعهد الانتخابات الفيدرالية في المكسيك والمؤسسة الدولية للنظم الانتخابية ومقرها الولايات المتحدة واللجنة الانتخابية الاسترالية.

وتصدياً للصراعات البيروقراطية داخل منظومة الأمم المتحدة أعادت الأمم المتحدة مجدداً تأكيدها على الدور القيادى لقسم المساعدات الانتخابية. وفي يناير ٢٠٠١، أتفق أمين عام الأمم المتحدة المساعد للشئون السياسية ومدير برنامج الأمم المتحدة الإنمائى على أسلوب العمل الميدانى في مجال الانتخابات. وتنص هذه "المذكرة الاسترشادية" على أنه قبل تقديم أى نوع من المساعدات الانتخابية ، يتعين على الأمم المتحدة "أن تقيم أولاً بدقة الأوضاع السابقة على الانتخابات في البلاد الطالبة ... لتأمين التدخل فقط في الظروف التى تشير إلى أن الانتخابات ستتسم بالشرعية". وتدعو المذكرة الاسترشادية إلى (١) تقديم طلب رسمى من الحكومة المعنية قبل أربعة أشهر على الأقل من موعد الانتخابات (٢) أجراء مشاورات بين قسم المساعدات الانتخابية وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائى (٣) تقدير للاحتياجات يقوم به برنامج الأمم المتحدة الإنمائى لتقييم "الوضع السياسى والمادى والمؤسسى" و"مدى ملائمة مساعدات الأمم المتحدة وضرورتها والأثر المحتمل". والغرض من اشتراط تقدير الاحتياجات هو "الحد من مخاطر اقتران

الأمم المتحدة بانتخابات لا يلتزم تنظيمها ومسارها بالمعايير الدولية المعترف بها" وبذلك يمكن المحافظة على "سمعة الأمم المتحدة باعتبارها مؤسسة لتجديد المعايير تحظى بالمصداقية فى هذا المجال[١٤]". وعلى حد قول واحد من كبار المسئولين في الأمم المتحدة "لا يوجد شق سياسى في العملية الانتخابية"، وعلى الأمم المتحدة ألا تلعب بالمساعدات الانتخابية دون أن تكون واعية لأثارها".

وفي أكتوبر ٢٠٠١ اعتمد الأمين العام هذه "المذكرة الاسترشادية الملزمة" وفي ديسمبر ٢٠٠١ تلقى قسم المساعدات الانتخابية أقوى تفويض حصل عليه للآن من الجمعية العامة والذى "أشار أيضاً بامتنان للتنسيق الشامل بين قسم المساعدات الانتخابية وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائى. وعلى أساس "دور قسم المساعدات الانتخابية كمنسق للمساعدات الأمم المتحدة الانتخابية"، شجع القرار الأمين العام الأستمرار من خلال قسم المساعدات في الاستجابة للطبيعة المتغيرة لطلبات المساعدة". وطالب الأمين العام بإمداد قسم المساعدات الانتخابية "بالموارد البشرية و المالية الكافية[١٥]".

نطاق الأنخراط الحالى للأمم المتحدة في الانتخابات

قبل الإنخراط في تقديم "مساعدة انتخابية" بشكل كامل، قد توفر الأمم المتحدة" خدمات استشارية من الخبراء أو ترسل بعثات لتقدير الاحتياجات". ويوفر قسم المساعدات الانتخابية خدمات استشارية متمرسة تلبية لطلبات الحصول على المشورة من المنسقين المقيمين أو من ممثلين خاصين للأمين العام "في مرحلة مبكرة للغاية في إطار أنشطة الأمم المتحدة لمنع الصراع وحفظ السلام وبناء السلام في أعقاب الصراعات والتنمية والتحولات الديمقراطية[١٦]". وللاستجابة لطلب حكومى رسمى للحصول على المساعدة من المفروض أن يرسل قسم المساعدات الانتخابية بعثة لتقدير الاحتياجات للبلد لتقييم الخطط والأوضاع بالنسبة للانتخابات وتقديم التوصيات. وفيما بين عام ١٩٩٩ و ٢٠٠١، أدار قسم المساعدات الانتخابية ثمانى وثلاثين بعثة من هذا النوع.

ويتضمن تقرير السكرتير العام في أكتوبر ٢٠٠١ عن المساعدات الانتخابية خمس فئات من المساعدات الانتخابية:(١) مراقبة ومتابعة الانتخابات (٢) المساعدة في العملية (٣) بناء القدرات (٤) بناء المؤسسات (٥) هندسة النظم[١٧].

وتشتمل أربعة من الفئات الخمس على مساعدة تقنية كنقيض للمراقبة. وتشتمل المساعدة في العملية مساعدة السلطات الانتخابية في إدارة الانتخابات وتسجيل الناخبين ووضع ميزانية الانتخابات ومراجعة قوانين ولوائح الانتخابات وتدريب موظفي الانتخابات والأعمال اللوجستية

وتثقيف الناخبين والتثقيف المدنى ومشتريات المواد الانتخابية وتنسيق مساعدات الجهات الدولية المانحة وفض المنازعات الانتخابية وحوسبة القوائم الانتخابية وتعيين الحدود. والنصح في هذه المجالات يؤدى إلى " تحديد الخيارات و تحليل المزايا النسبية و تقديم التوصيات" عن النظم الانتخابية الجديدة أو المحدثة، ففي بيرو في عام ٢٠٠١ على سبيل المثال قدمت الأمم المتحدة المساعدة بشأن التخطيط والأعمال اللوجيستية التثقيف المدنى ونظم برامج الكمبيوتر الجاهزة . ونموذجياً تعتبر برامج بناء القدرات لمديرى الانتخابات برامج مشتركة طويلة الأمد مشتركة بين قسم المساعدات الانتخابية وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائى. وتساند الأمم المتحدة بناء المؤسسات بتوفير المساعدة بالخبرة من أجل إنشاء أو إعادة النظر في المكونات المؤسسية الرئيسية للإدارة الانتخابية" ومثال ذلك قوانين الانتخاب وإجراءاته وهيكل اللجان الانتخابية. ومرة أخرى يعمل كل من قسم المساعدات الانتخابية وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائى معاً في مثل هذه المشروعات كما حدث في كمبوديا ونيجيريا وباكستان واليمن في ٢٠٠١ – ٢٠٠٢. وأخيراً، فإن مشورة الأمم المتحدة بشأن هندسة النظم من أجل الانتخابات تتضمن تقديم مشورة شاملة عن تصميم نظم وعمليات الانتخاب المتسقة مع الهياكل السياسية والاجتماعية والمعايير والتقاليد الثقافية. وفى العمل بموجب صلاحية واسعة لمساعدة تيمور الشرقية للاستعداد للاستقلال . على سبيل المثال . كانت الأمم المتحدة مسئولة عن صياغة قوانين الانتخابات وتنظيم سير الانتخابات[١٨].

وتدرج الأمم المتحدة أربعة فئات فرعية للملاحظة والرصد: (١) التنسيق بين المراقبين الدوليين ومساندتهم (٢) توفير مراقبى الأمم المتحدة (٣) رصد الخبراء (٤) دعم المراقبة المحلية[١٩]. فأولاً: توفر الأمم المتحدة عادة "التنسيق والدعم" للمراقبين الدوليين من الحكومات والمنظمات المختلفة، ويقوم قسم المساعدات الانتخابية وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائى عادة بالمساعدة فى تنسيق وتوفير الدعم اللوجيستى للمراقبين الدوليين من خلال فريق دولى مشترك للمراقبين "JIOG" أو آلية مشابهة. وتبقى الأمم المتحدة محايدة ولا تتحمل أية مسئولية عن جوهر تقييم المراقبين. وقد يشكل التنسيق والدعم إسهاماً ولكن يمكن– كما حدث في كمبوديا عام ١٩٩٨ – أن يجعل الأمم المتحدة مسئولة سياسياً عن بيانات لم يكن لها فيها دور جوهرى. وتصدر المجموعات الأعضاء في الفريق الدولى المشترك عادةً بياناً مشتركا أو أكثر عن الانتخابات وأحياناً تقوم بكتابة تقاريرها أيضاً.

وبين عام ١٩٩٠ و٢٠٠١، وفرت الأمم المتحدة التنسيق والدعم في أربعة بلاد إفريقية (غينيا بيساو و النيجر و رواندا و تنزانيا) وفي غيانا. وفي كل هذه الحالات فيما عدا واحدة منها قدمت أيضاً المساعدة الفنية للجنة الانتخابات. وفي حالات أخرى أحالت الأمم المتحدة طلب المراقبين لمنظمة الدول الأمريكية ولمنظمة الأمن والتعاون الأوروبى.

ثانياً، ترخص الجمعية العامة بإرسال مراقبى الأمم المتحدة في حالات خاصة. ففي عام ٢٠٠١ على سبيل المثال رخصت الجمعية العامة بتكوين بعثة مراقبة لفيجى[٢٠]. وبهذه الطريقة تستطيع الأمم المتحدة أن تتحقق من الانتخابات بملاحظة العملية الانتخابية ثم تعلق علناً على طبيعة هذه الانتخابات وجودتها.

والاقتحام أقل تطفلاً من الأشراف. أذ تبقى الحكومة المضيفة مسئولة عن تنظيم وإدارة الأنتخابات بينما تنظم الأمم المتحدة عملية مراقبة تقليدية للانتخابات تنشر فيها المراقبين طوال العملية وفي جميع أنحاء البلاد. و قد كانت هذه هى طبيعة مشاركة الأمم المتحدة في انتخابات نيكاراجوا وهايتى. وبالبناء على الجهود السابقة للأمم المتحدة للتحقق من نشر القوات الكوبية وانسحابها من أنجولا، وسعت الأمم المتحدة التفويض بحيث يشمل التحقق من الانتخابات هناك في سبتمبر عام ١٩٩٢. ومع ذلك فقد فشلت تلك الأنتخابات عندما رفض حزب يونيتا المعارض العملية الانتخابية وأستأنف حربه. وفي مناطق منظمة الدول الأمريكية ومنظمة الأمن والتعاون الأوروبى، تحيل الأمم المتحدة بصفة عامة حالياً لإرسال الطلبات الخاصة بالمراقبين إلى هاتين المنظمتين لتركز على المساعدة الفنية (جدول ٤-١).

ثالثاً، في بعض المناسبات ترسل الأمم المتحدة الخبراء لتقديم تقرير عن القضايا الفنية في الانتخابات كما فعلت بالتعاون مع منظمة الأمن والتعاون الأوروبى في طاجيكستان عام ٢٠٠٠. وفي الحالات التى تصل فيها مطالبة الامم المتحدة بتوفير مساعدة أخرى قد يقوم ممثل محلى للأمم المتحدة ، مثل الممثل المقيم لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائى "بالمتابعة وتقديم تقرير" عن الانتخابات إلى قسم المساعدات الانتخابية أو ترسل الأمم المتحدة فريقاً صغيراً من المسئولين لإعداد تقرير داخلى.

رابعاً، تقدم الأمم المتحدة بناءً على طلب من إحدى الحكومات المساعدات للمنظمات المدنية المشاركة في الرصد غير الحزبى للانتخابات. فقد قدمت المساعدة الفنية على سبيل المثال للمراقبين المحليين في المكسيك عام ١٩٩٤ وعام ٢٠٠٠. وبالنسبة للانتخابات الانتقالية عام ١٩٩٩ في إندونيسيا، أشرف برنامج الأمم المتحدة الإنمائى على أنفاق ١٠ ملايين دولار أموال ممنوحة للمراقبة المحلية، ويبين هذا النوع من تدخل الأمم المتحدة تزايد قبول المراقبة المحلية للانتخابات.

جدول ٤ – ١
أنواع المراقبة والمتابعة التى تمارسها الأمم المتحدة

(١) التنسيق والدعم للمراقبين الدوليين (عادةً من خلال فريق مشترك من المراقبين الدوليين)
(٢) توفير مراقبى الأمم المتحدة للتحقق
(٣) رقابة الخبراء (أو المتابعة وتقديم تقرير)
(٤) دعم المراقبة المحلية

المنظمات متعددة الأطراف الأخرى

بالإضافة إلى الأمم المتحدة، أصبحت مراقبة الانتخابات وظيفة هامة بالنسبة لعدد من المنظمات الأخرى متعددة الأطراف. ومن بين أكثرها نشاطاً وتأثيراً منظمة الأمن والتعاون الأوروبى والإتحاد الأوروبى ومجلس أوروبا ومنظمة الدول الأمريكية والكومنولث. وبدءاً من عام ١٩٩٠ تلقت كل من هذه المنظمات متعددة الأطراف تفويضاً لتعزيز الديمقراطية والانتخابات الديمقراطية.

وقد أصبحت منظمة الأمن والتعاون الأوروبى واحدة من المنظمات الحكومية الدولية القائدة في الديمقراطية والمساعدات الانتخابية. وقد حدد مرسوم هلسينكى الختامى الذى تم توقيعه أثناء الحرب الباردة عام ١٩٧٥ مؤتمر الأمن والتعاون الأوروبى باعتباره لحوار الشرق والغرب وألزم الدول المشاركة باحترام حقوق الإنسان وسيادة القانون والديمقراطية وتعزيزها (وقد تم إعادة تسميه المؤتمر فأصبح منظمة الأمن والتعاون الأوروبى عام ١٩٩٤). وفي عام ١٩٩٠ فور سقوط سور برلين وإجراء انتخابات انتقالية في كافة أنحاء شرقى و وسط أوروبا، أعادت البلاد الخمسة والثلاثين المشاركة في مؤتمر الأمن والتعاون الاوروبى من جميع أنحاء أوروبا آسيا الوسطى وأمريكا الشمالية واجتمعوا في كوبنهاجن ، تأكيد الالتزام الأساسى للحكومات بحماية حقوق الإنسان وقدمت تعهدات فيما يتعلق بالانتخابات. وقد وفرت وثيقة كوبنهاجن لعام ١٩٩٠ أيضاً أول اعتراف دولى رسمى بالممارسة الناشئة للرقابة الدولية والمحلية على الانتخابات.

وبالمثل دعمت منظمة الدول الأمريكية الديمقراطية بقوة فى نصف الكرة الخاص بها في عالمها بقرار المنظمة رقم ١٠٨٠، كما ذُكر في الفصل الثانى، والذى يدعو للتصدى التلقائى على أى انقلاب ضد حكومة شرعية منتخبة ديمقراطياً. ويطلب الميثاق الديمقراطى للدول الأمريكية لعام ٢٠٠١، من بين شئون أخرى، باجراء "انتخابات حرة ونزيهة".

وقطعت منظمات أخرى متعددة الأطراف على نفسها التزامات مماثلة بالديمقراطية وحقوق الإنسان. اذ تدعو المفوضية الأوروبية إلى "حماية وتعزيز حقوق الإنسان ودعم التحول الديمقراطى ... وهما حجر الزاوية للسياسة الخارجية للإتحاد الأوروبى والتعاون الإنمائى للإتحاد الأوروبى"[٢١]. وقد أعرب رؤساء حكومات الكومنولث، وهو تجمع لبلاد لها روابط تاريخية مع المملكة المتحدة، فى اجتماعهم فى هرارى عام ١٩٩١ عن التزامهم بتعزيز الديمقراطية وحقوق الإنسان. ويفترض مسبقاً في البلد الذى يطلب الانضمام لمجلس أوروبا الذى تأسس بعد الحرب العالمية الثانية لتعزيز حقوق الإنسان والديمقراطية وسيادة القانون في كل أنحاء أوروبا _ قد جعل مؤسساته ونظامه القانونى مواكبا للمبادئ الديمقراطية "بما في ذلك" الانتخابات الحرة والنزيهة القائمة على حق الاقتراع العام[٢٢]".

وقد أسست من منظمة الأمن والتعاون الأوروبى ومنظمة الدول الأمريكية آليات مؤسسية منفصلة تشبه كثيراً قسم المساعدات الانتخابية في الأمم المتحدة وذلك للاشراف على جهودها في دعم الانتخابات والديمقراطية. وقد أسس ميثاق باريس عام ١٩٩٠ مكتب الانتخابات الحرة ضمن مؤتمر الأمن والتعاون الأوروبى لتيسير تبادل المعلومات عن الانتخابات في الدول الأعضاء. وفي عام ١٩٩٢ توسع مؤتمر الأمن والتعاون الأوروبى في صلاحيات المكتب بحيث تشمل حقوق الإنسان والتحول الديمقراطى وغيرت أسمه ليصبح مكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان "ODIHR". ويستخدم هذا المكتب ومقره في وارسو أكثر من ثمانين من العاملين المقيدين و له نشاط في كل أنحاء وسط وشرقى أوروبا وجنوب شرق أوروبا والقوقاز آسيا الوسطى. ويقوم هذا المكتب بتعزيز الانتخابات الديمقراطية من خلال مشروعات شاملة لرصد الانتخابات وللدعم. ومثله مثل المنظمات الأمريكية للديمقراطية يقوم أيضاً ببرامج تهدف إلى تحسين الحوكمة ودعم المؤسسات الديمقراطية وتنشيط حقوق الإنسان وسيادة القانون وتعزيز المجتمع المدنى. ويقوم المكتب بتقديم المشورة لبعثات بلاد منظمة الأمن والتعاون الأوروبى ويرصد تنفيذ "الالتزامات ذات البعد الإنسانى" من قبل الدول الأعضاء.

وبالمثل، اقامت منظمة الدول الأمريكية، وحدة لتعزيز الديمقراطية. وتشرف الوحدة على البعثات الانتخابية التى ترسلها المنظمة وتقديم المشورة والمساعدة فيما يتعلق بإصلاح قانون الانتخابات وقضايا أخرى وتدير برامج للنهوض بالمؤسسات والعمليات الديمقراطية في أكثر من أثنى عشر دولة عضو.

تجربة المنظمات متعددة الأطراف في المراقبة

يلعب كل من هاتين المنظمتين الحكوميتين الدوليتين دوراً نشطاً في تقديم الاستشارات وفي رصد الانتخابات، وكل منها ينظر الى الانتخابات ضمن نطاق أوسع للديمقراطية وحقوق الإنسان. وفي السنوات الأخيرة وضعت منظمة الأمن والتعاون الأوروبى ومنظمة الدول الأمريكية والإتحاد الأوروبى منهجيات متماثلة تركز على الرصد طويل الأمد والشامل. ويرتبط المراقبون الأوروبيون الثنائيون لانتخابات معينة عادةً بواحدة من المنظمات متعددة الأطراف الكبرى.

وفي عام ١٩٨٩ أعلن رؤساء حكومات الكومنولث أن المنظمة يمكنها أن تساعد الحكومات الأعضاء من خلال "تسهيل تكوين بعثات للمراقبين". وفيما بين ١٩٩٠ و شهر مايو ٢٠٠١، نظمت الكومنولث ثلاثة وثلاثين بعثة لمراقبة الانتخابات في أثنين وعشرين بلداً، كان معظمها في أفريقيا جرت ثمانية منها أثناء انتخابات انتقالية. وفي معظم الحالات كانت بعثات المراقبين تكمل الدعم الدستورى أو الانتخابى أو القانونى"[٢٣].

واعتاد المجلس الأوروبى مراقبة الانتخابات في البلاد المرشحة لعضوية المنظمة إلا أنه يراقب الانتخابات بشكل متزايد في البلاد الأعضاء كذلك.

وفي البداية، قامت منظمة الدول الأمريكية بجهود منظمة في رصد انتخابات نيكارجوا عام ١٩٩٠ والتى كانت أيضاً بمثابة الحد الفاصل بالنسبة لكل من الأمم المتحدة و جيمى كارتر. وكان نطاق الجهود غير مسبوق بالنسبة لمنظمة الدول الأمريكية ، فقد أقامت المنظمة الإقليمية متعددة الأطراف وجوداً لها في البلاد بدأ قبل يوم الانتخابات بستة أشهر وأرسلت في النهاية ٤٣٣ مراقباً. واستكمالاً لجهود الرئيس كارتر والأمم المتحدة ساعدت مراقبة منظمة الدول الأمريكية على زيادة الثقة وشجعت كافة الأطراف على قبول النتائج النهائية. وقد أعقبت ذلك جهود مماثلة. ففي عام ٢٠٠٢ على سبيل المثال أرسلت منظمة الدول الأمريكية بعثات لمراقبة الانتخابات إلى بوليفيا وكولومبيا والجمهورية الدومينيكية وهندوراس. وأكثر من المنظمات الحكومية الدولية الأخرى، فقد أولت منظمة الدول الأمريكية اهتماماً كبيراً لقدرتها على إدارة العدد السريع على أساس إحصائى وهو ما يناقشه في الفصل الثالث عشر .

وترسل إدارة المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان التابعة لمنظمة الأمن والتعاون الأوروبى بعثات المراقبين لتقييم تنفيذ التزامات المنظمة بشأن الانتخابات. وتستخدم إدارة المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان منهجية مكثفة تم تطويرها بعناية "بحيث توفر نظرة متعمقة وفريدة في كافة عناصر العملية الانتخابية"[٢٤]. وأثناء نشاطها ذى الصلة بالانتخابات، تتعاون إدارة المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان تعاوناً وثيقاً مع الجمعية البرلمانية لمنظمة

الأمن والتعاون الأوروبى ومع منظمات أوروبية أخرى متعددة الأطراف بما في ذلك الجمعية البرلمانية للمجلس الأوروبى ومع الإتحاد الأوروبى. وكثيراً ما ينسق المراقبين الثنائيين أيضاً. وفي أثناء العشر سنوات الأولى من وجودها قامت إدارة المؤسسات الديمقراطية برصد ١٠٢ عملية انتخابات في دول منظمة الأمن والتعاون الاوروبى، جرى أكثر من نصفها بعد عام ١٩٩٧. وأثناء عام ٢٠٠٠ وحده أرسل أكثر من ٣٠٠٠ مراقب للانتخابات في أثنى عشرة بلداً[٢٥].

وبالرغم من تحفظ المكتب فى البداية في بعض الأحيان، فقد رسخ مكانته باعتباره قوة مهمة في مجال رصد الانتخابات. وعندما تلقى تفويضاً بالرصد الموسع في ديسمبر ١٩٩٤، نظم أول برنامج ضخم وطويل الأمد للرصد في انتخابات مايو ١٩٩٦ في ألبانيا. وعلى أساس من المعلومات التى استقتها البعثة قبل الانتخابات، وجدت البعثة خطأ في عملية إعادة تحديد واعلان عدم تأهل عدد كبير من المرشحين والقيود المبالغ فيها على اجتماعات المعارضة وترهيب الشرطة لمؤيدى المعارضة[٢٦]. وانتقاماً من هذا النقد من جانب المكتب، قالت الحكومة الألبانية أنها سوف تقيد عدد المراقبين التابعين له على الانتخابات المحلية المحدد لها أكتوبر من نفس السنة. وفي الوقت نفسه دعت الحكومة المجلس الأوروبى لإرسال مراقبين بدون قيود. ورداً على ذلك انسحب المكتب من العملية.

وقد لعب الرصد والتمويل والمساعدة الفنية للانتخابات دوراً كبيراً في السياسة الخارجية والمساعدات الخارجية للإتحاد الأوروبى منذ منتصف التسعينيات من القرن الماضى. وتقول المفوضية الاروبية أن "دور البعثات الميدانية لحقوق الإنسان وبعثات الانتخابات مقبول كجزء من تفويض الإتحاد الأوروبى"[٢٧]. وقد أرسل الإتحاد الأوروبى مراقبين لأول انتخابات متعددة الأحزاب جرت في روسيا في ديسمبر ١٩٩٣ بما فى ذلك ١١٦ عضواً برلمانياً من برلمانات وطنية وأوروبية و٩١ خبير. كما أرسل الإتحاد الأوروبى مراقبين لجنوب أفريقيا في أبريل عام ١٩٩٤ ووفر مراقبين لبعثة الأمم المتحدة (وجزء كبير من التمويل) للانتخابات في موزنبيق في أكتوبر ١٩٩٤. ومرة أخرى فانه لإجراء استفتاء دستورى عام ١٩٩٥ وانتخابات الرئاسة في عام ١٩٩٤ فى روسيا وفر الإتحاد الأوروبى مساعدة فنية للسلطات المركزية للانتخابات والدعم اللوجيستى للمراقبين من المؤسسات الإتحاد الأوروبى ومن الدول الأعضاء به.

ويوفر الإتحاد الأوروبى حالياً المساعدات الفنية والمراقبين بصفة أولية للانتخابات التى تجرى خارج منطقة منظمة الأمن والتعاون الأوروبى. وكما سنناقش فيما يلى، تولى الإتحاد الأوروبى تنسيق المراقبين الدوليين للانتخابات في الضفة الغربية وغزة في يناير ١٩٩٦. كما وفر الإتحاد الأوروبى التمويل لتلك الانتخابات الفلسطينية عام ١٩٩٦ ووفره من خلال منظمة

الأمن والتعاون الأوروبى لانتخابات البوسنة والهرسك أعوام ١٩٩٦ و١٩٩٧ و١٩٩٨. واعتباراً من ١٩٩٦ حتى ٢٠٠٢، وفر الإتحاد الأوروبى الدعم أو المراقبين للانتخابات في تسع عشرة بلداً من ألبانيا حتى زيمبابوى.

المعهد الدولى للديمقراطية والمساعدات الانتخابية

في عام ١٩٩٥ أسس ممثلو أربعة عشرة بلدا، منظمة حكومية دولية جديدة هى المعهد الدولى للديمقراطية والمساعدات الانتخابية وذلك "كمنتدى لتبادل الأفكار والتجارب بين العلماء وصناع السياسة والممارسين المشاركين في كافة جوانب الحوكمة الديمقراطية[٢٨]". وبالرغم من انه يضم أعضاء غير حكوميين، فإنه يعتبر مثل الأمم المتحدة أكثر من مجرد منظمة دولية غير حكومية أو كمنظمة بحوث. والولايات المتحدة ليست من بين البلاد التسع عشر الأعضاء او أى بلد أخر عضو في مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة. وقد حددت هذه المنظمة ضمنياً وضعاً أساسياً لنفسها باعتباره شيئاً يحفظ التوازن إزاء نفوذ المنظمات الأمريكية في مجال تعزيز الديمقراطية في العالم.

ومنذ تأسيسه سعى المعهد لوضع معايير مقبولة دولياً للتحول الديمقراطى. وبدلاً من تنظيم برامج للمراقبة على الانتخابات فإنه "تساعد في تطوير ونشر القواعد والإرشادات التى من شأنها تعزيز الشفافية والخضوع للمسألة والخبرة والفعالية وعدم التحيز في إدارة الانتخابات[٢٩]". وكمنظمة تحدد المعايير فإنه يعرض عقد اجتماعات "لتدارس الدروس المكتسبة" من الانتخابات المثيرة للخلاف. وساعد من خلال البحث التطبيقى في تحديد المعايير وتصنيفها. وقد أفاد عمله في وضع المعايير وتقنيتها. وقد الهم عمله المعارى النهج الفنية للوكالات الثنائية ومتعددة الأطراف العاملة في دعم الديمقراطية بالمعلومات[٣٠].

المنظمات المعنية بالديمقراطية في الولايات المتحدة

منذ بداية العصر الحديث لتعزيز الديمقراطية في الثمانينيات من القرن العشرين، قامت الولايات المتحدة بتنفيذ برامج لرصد الانتخابات وبرامج أخرى للمساعدات الديمقراطية جزئياً عن طريق منظمات وسيطة غير حكومية. وكانت مجموعة من مثل هذه المنظمات غير الحكومية – والتى يدعمها المال العام – من بين تلك التى تصدرت رصد الانتخابات فى شتى انحاء العالم. وانخرطت هذه المنظمات الأمريكية تقريباً في كل انتخابات مهمة في الديمقراطيات الناشئة أو

في مناخ ما بعد الصراع منذ بداية الرصد الدولى الحديث في منتصف الثمانينايت من القرن العشرين. وساعدت على الابتكار وإضفاء طابع مهنى محترف في مجال رصد الانتخابات الذى أثار كثراً من انتباه المنظمات متعددة الأطراف منذ ذلك الحين.

وتشمل هذه المجموعة الطليعية المعهد الوطني الديمقراطي ومركز كارتر والمعهد الجمهورى الدولى والمؤسسة الدولية للنظم الانتخابية[٣١]. وتنفذ منظمات أمريكية أخرى مثل مؤسسة آسيا والمعهد الأفريقى الأمريكى أيضاً برامج ذات صلة بالانتخابات. وبالمشاركة مع نشطاء ومجموعات محلية، تدير هذه المنظمات برامج في الديمقراطيات الجديدة وفي المجتمعات التى تشهد منازعات وفي البلاد غير ديمقراطية والتى يوجد بها حركة ديمقراطية قوية.

وتقدم كل من المنظمات الأمريكية المعنية بالديمقراطية - رغم وجود مقرها في الولايات المتحدة - نفسها بدرجة أكبر أو أقل على أنها منظمة دولية تستمد دعمها من شتى انحاء العالم. وبدرجة أكبر من نظيره المعهد الجمهورى الدولى، يسعى المعهد الوطنى الديمقراطى في ظل الرئاسة طويلة الأمد للرئيس كينيث ولاك "Kenneth Wollack" ورئيسته الحالية مادلين أولبرايت "Madeleine Albright" بصفة عامة لأن يكون وجهاً متعدد الجنسيات عندما يحشد المعهد مواهب الممارسين السياسيين والخبراء من شتى أنحاء العالم في كل برامجه بما في ذلك بعثاته لمراقبة الانتخابات. كما يعتمد المعهد الجمهورى الدولى والذى يرأسه السيناتور جون ماكين "John McCain" على الخبراء من بلاد مختلفة علاوة على الخبراء من الولايات المتحدة. وقد استعان مركز كارتر بقادة سياسيين من بلاد عديدة في مراقبة الانتخابات وفي أنشطة بناء الديمقراطية الأخرى. وقد أستمد مركز كارتر دعماً مالياً كبيراً من جهات مانحة خاصة وحكومية من خارج الولايات المتحدة. أما المؤسسة الدولية للنظم الانتخابية، فقد نظمت جمعيات إقليمية من مراقبى الانتخابات في كل من المناطق الكبرى في العالم.

وبالرغم من أن منظمات مراقبة الانتخابات الأمريكية متنافسة على مستوى معين،فأنها تحاول التكامل فيما بينها وتحاول كل منها الى أن تجد لها دوراً في العمليات الانتخابية عالية المكانة. وفي بعض الانتخابات عملت هذه المجموعات بشكل منفصل كما حدث في أذربيجان عام ١٩٩٨ حيث قام كل من المعهد الجمهوري الدولى والمعهد القومى الديمقراطى بتنظيم جهود منفصلة للمراقبة لاستكمال عمل راصدين من منظمة الأمن والتعاون الأوروبى. وفي إندونيسيا عام ١٩٩٩، عمل المعهد الجمهورى الدولى مع أحزاب سياسية في مقاطعات في شتى أنحاء البلاد بينما عمل المعهد القومى الديمقراطى مع الأحزاب ذاتها على المستوى القومى وساعد منظمات المراقبة المحلية وأسس مركزاً لتقديم التسهيلات للمراقبين الحاضرين نيابة عن برنامج

الأمم المتحدة الانتخابى "UNDP"، ونفذ بالاشتراك مع مركز كارتر برنامجاً دولياً شاملاً للمراقبة. وفى انتخابات أخرى، قامت المجموعات الأمريكية للديمقراطية بأنشطة للمراقبة منفصلة ولكنها متكاملة قبل الانتخابات وبعدها كما أنها ضمت بعثاتها معاً في يوم الانتخاب. وفي المكسيك عام ١٩٩٤ على سبيل المثال نظم كل من المعهد الجمهورى الدولى والمعهد الديمقراطى الدولى ومركز كارتر بعثة مشتركة يوم الانتخاب.

ومنذ عام ١٩٩٥ أصبح كل من المعهد الجمهوري الدولى والمعهد الوطنى الديمقراطى الدولى والمؤسسة الدولية للنظم الانتخابية شركاء في اتفاق تعاونى مشترك مع الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية "USAID" سمى "اتحاد دعم العمليات الانتخابية والسياسية "CEPPS" (وقد كان مركز كارتر شكلياً شريكاً صغيراً في هذا المشروع). وكان هذا هو الآلية الرئيسية للوكالة الأمريكية للتنمية الدولية لتمويل البرامج المتعلقة بالانتخابات. ولما كان المشروع المشترك بين المعهد الجمهورى الدولى والمعهد الوطنى الديمقراطى والمؤسسة الدولية للنظم الانتخابية قد فاز مرتين في عروض تنافسية لهذا البرنامج الشامل، استطاعت الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية ان تمول مشاريع فرادى متعلقة بالانتخابات لأى من هذه المنظمات بدون المزيد من العروض التنافسية. وينفذ كل منها بصفة عامة برنامجاً ما على الأقل في كل انتخابات يلقى الدعم من الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية. وبين عام ١٩٩٥ و٢٠٠١ قامت الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية بتخصيص نحو ٨٠ مليون دولار أمريكى من خلال آليات إتحاد دعم العمليات الانتخابية والسياسية[٣٢].

وفي بعض المناسبات أرسلت حكومة الولايات المتحدة الوفود ثنائية رسمية لمراقبة الانتخابات كما فعلت على سبيل المثال في الانتخابات الانتقالية المهمة عام ١٩٨٦ في الفيليبين وهايتى عام ١٩٩٥ وفي البوسنة عام ١٩٩٦. وتبين مثل هذه وفودا المستوى الرفيع للمساندة التى تقدمها الولايات المتحدة للديمقراطية ولكنها لا يمكنها أن تدعى أى درجة من الاستقلال عن السياسة الرسمية لحكومة الولايات المتحدة. وعلى ايه حال تتواجد مثل هذه البعثات بحكم طبيعتها في البلد لفترة قصيرة وتركز بالضرورة على يوم الانتخابات.

كانت المجموعات الأمريكية في كثير من الأحيان فى صدارة الأطراف الدولية الفاعلة الأخرى في مجال تعزيز الديمقراطية بما في ذلك الانتخابات الديمقراطية. أولاً إن الأطراف الأمريكية الفاعلة الرئيسية في الميدان هى المنظمات غير الحكومية. ونظراً لاستقلالهما عن السياسة الحكومية الرسمية – بغض النظر عن التمويل الحكومى الضخم لها – فإنه يتاح لهذه المجموعات التركيز فقط على مهمتها في تعزيز الديمقراطية ولا تخضع للقيود الأخرى للسياسة الخارجية. ثانياً سواء كان بسبب أنها منظمات غير حكومية أو بسبب أنها أمريكية، فإن

المجموعات الأمريكية أكثر استعداداً إلى حد كبير للمخاطرة من الجهات الحكومية الدولية وتلك الثنائية وتميل لآن تكون أقل بيروقراطية – مثلاً – من المنظمات الحكومية أو متعددة الأطراف. وأخيراً، فإن المنظمات الأمريكية والقائمين على نشر الديمقراطية من الأمريكيين يميلون بصفة خاصة لأن يكونوا أصحاب مثل عليا.

وتتنوع المنظمات المنخرطة في المراقبة الدولية للانتخابات (جدول ٤-٢ و ٤-٣). وبعد أن استحدثت بعض المنظمات الأمريكية المجال بالفعل في أواخر الثمانينيات من القرن الماضى، جاءت المنظمات الدولية الحكومية الرئيسية بشرعية أوسع وأضافت عضلاتها الدبلوماسية، إلا أن المنظمات غير الحكومية تحتفظ ببعض الميزات النسبية. ويروى الفصل التالى كيف قام شخص واحد على وجه الخصوص بالتأثير بشكل عميق في هذه المرحلة الجديدة المهمة في العلاقات الدولية.

الجدول ٤-٢

المنظمات الدولية الحكومية العاملة فى متابعة الانتخابات

المنظمة الدولية الحكومية	المرحلة	الجهة المختصة	الإعلانات أو القرارات الأساسية	الانتخابات الأولى البلد والتاريخ	التواريخ	عدد الانتخابات*	التركيز الحالى
الأمم المتحدة		لجنة الأمم المتحدة المؤقتة لكوريا	الجمعية العامة للأمم المتحدة – القرار ١٢٢ (١٩٤٧)	كوريا الجنوبية ١٩٤٨			---
الأمم المتحدة	المرحلة الأولى: إنهاء الاستعمار	مجلس الوصاية ومجلس الأمن والجمعية العامة		توجولاند البريطانية ١٩٥٦	٥٦- ١٩٨٩	٣٠	ــــ
الأمم المتحدة	المرحلة الثانية: عقب الصراع	فريق الأمم المتحدة للمساعدات الانتقالية (ناميبيا)	مجلس الأمن بالأمم المتحدة – قرار رقم ٤٣٥ (١٩٧٨ بشأن ناميبيا)	١٩٨٩- للان نوفمبر ١٩٨٩		٤	كل حالة على حدى
الأمم المتحدة	المرحلة الثالثة:		الجمعية العامة للأمم – القرار	نيكاراجوا	١٩٩٠-		كل حالة على حدى

	التدقيق فى بلد عضو ذو سيادة		١٥٧/٤٣ (١٩٨٨) (الأول فى سلسلة قرارات بشأن الانتخابات الدورية والنزيهة) الجمعية العامة للأمم المتحدة – القرار ١٠/٤٤ (بشأن نيكاراجوا)	فبراير ١٩٩٠	للان		
الأمم المتحدة	المرحلة الرابعة: المساعدة الفنية باعتبارها عرفاً سائداً	قسم المساعدات الانتخابية بالأمم المتحدة (الذى تأسس عام ١٩٩٩ كوحدة للمساعدات الانتخابية وأعيد تسميته فى ١٩٩٤) برنامج الأمم المتحدة الأنمائى	الجمعية العامة للأمم المتحدة القرار رقم ١٣٠/٤٦ (١٩٩٩) بتأسيس وحدة المساعدات الانتخابية، قرار الجمعية العمومية ١٥٩/٥٦ (٢٠٠١) باعتماد قسم المساعدات الانتخابية		١٩٩٠- للان	١٤٠ مساعدة انتخابية	تقييم الاحتياجات والمساعدات الفنية وتنسيق المراقبين
منظمة الأمن والتعاون الأوروبى		إدارة الديمقراطية وحقوق الإنسان الدولية (تأسست كإدارة للانتخابات الحرة ١٩٩٠ وأعيد هيكلتها وتسميتها فى ١٩٩٢)	وثيقة مؤتمر الأمن والتعاون الأوروبى فى كوبنهاجن ١٩٩٩٠ قرار المجلس الوزارى براغ ١٩٩٠		١٩٩٠- للان	١١٠ انتخابات	انتخابات فى ٥٥ بلد عضو فى أوروبا ووسط آسيا وأمريكا الشمالية
الإتحاد الأوروبى				روسيا ديسمبر ١٩٩٣	١٩٩٦- للان	١٩ بلداً	بلاد خارج منطقة منظمة الأمن والتعاون

							الأوروبى
هيئة الكومنولث		إعلان هرارى (١٩٩١)			١٩٩٠- للان	٣٣ بعثة فى ٢٢ بلد حتى ٢٠٠١	الدول الأعضاء
منظمة الدول الأمريكية		وحدة تعزيز الديمقراطية	قرار منظمة الدول الأمريكية رقم ١٠٨٠ (إعلان سانتياجو) (١٩٩١) الميثاق الديمقراطى الأمريكى (٢٠٠١)	نيكاراجوا فبراير ١٩٩٠ (المرحلة الحديثة)	١٩٦٢- للان	٦٩ انتخابات فى ٢٠ بلد	الدول الأعضاء
مجلس أوروبا		الجمعية البرلمانية		المجر - مارس وأبريل ١٩٩٠	١٩٩١- للان	الانتخابات فى ٢٠ بلد	دول أعضاء وبلاد مرشحة للانضمام
المعهد الدولى للديمقراطية والمساعدات الانتخابية			أسسته ١٤ دولة فى فبراير ١٩٩٥	——	——	——	ليس منظمة رقابية ويعمل على نشر المعايير وتحليل "الدروس المستفادة"

منظمة الوحدة الأفريقية			تشكلت فى دربان بجنوب أفريقيا (٢٠٠٢)	ناميبيا – نوفمبر ١٩٨٩	٢٠٠٢– للان		
تجمع جنوب أفريقيا للتنمية			إعلان معايير الانتخابات (٢٠٠١)		١٩٩٩– للان	٩ انتخابات	

(---) لا ينطبق
(*) حتى عام ٢٠٠٢ مل لم يشار لخلاف ذلك

الجدول ٤-٣

منظمات مختارة غير حكومية وثنائية لمراقبة الانتخابات

المنظمة	المقر	التمويل الرئيسى	الانتخابات الأولى البلد والتاريخ	عدد الانتخابات التى تم مراقبتها أو مساعداتها[أ]
مؤسسة أسيا	الولايات المتحدة	حكومة الولايات المتحدة (الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية- مخصصات الكونجرس)		انتخابات فى ٤ بلاد
الشبكة الأسيوية للانتخابات الحرة	تايلاند (شبكة منظمات غير حكومية فى جنوب شرق آسيا	جهات مانحة آسيوية وأجنبية	كمبوديا ١٩٩٨	انتخابات فى ١١ بلد
لجنة الانتخابات الاسترالية	استراليا	الحكومة الاسترالية	ناميبيا ١٩٨٩	انتخابات فى ٢٤ بلد
مركز كارتر	الولايات المتحدة	الحكومة الأمريكية-حكومات أجنبية- مصادر خاصة (أمريكية وأوروبية وأخرى)	بنما ١٩٨٩	٤٥ انتخابات فى ٢٣ بلد (١٩٨٩-٢٠٠٢)
مركز الديمقراطية[ب]	الولايات المتحدة	مصادر خاصة	السلفادور ١٩٨٥	انتخابات فى ١٠ بلاد
المؤسسة الدولية للأنظمة الانتخابية	الولايات المتحدة	حكومة الولايات المتحدة (USAID)		أكثر من ٤٥ مراقبة للانتخابات، أكثر من ٧٥ برنامج

				للمساعدة الفنية، أكثر من ٥٠ تقييم لما قبل الانتخابات، تنظيم الأدوات الانتخابية وتأمين السلع فى أكثر من ٤٠ دولة
المعهد الجمهورى الدولى	الولايات المتحدة	حكومة الولايات المتحدة (USAID)، وزارة الخارجية، المنحة الوطنية للديمقراطية ومصادر خاصة	الفيليبين ١٩٨٦	
الحركة القومية للمواطنين لإجراء انتخابات حرة	الفيليبين	مواطنو الفيليبين ومانحين أجانب	الفيليبين ١٩٨٤	جميع الانتخابات التى أجريت فى الفيليبين منذ ١٩٨٦، والبعض فى دول أخرى
المعهد الوطنى الديمقراطى للشئون الدولية	الولايات المتحدة	حكومة الولايات المتحدة (USAID)، وزارة الخارجية، المنحة الوطنية للديمقراطية ومصادر خارجية		٤٥ مراقبة شاملة للانتخابات أكثر من ٥٠ تقييم لما قبل الانتخابات، إسداء النصيحة للمنظمات المحلية فى ٥٢ بلد (١٩٨٦-٢٠٠٢)
مجموعة الدراسات والبحوث حول الديمقراطية والتنمية الاقتصادية والاجتماعية	بنين (شبكة فى غرب أفريقيا) ؤ	مانحين أجانب	بنين ١٩٩١	١٠ بلاد (١٩٩٠-١٩٩٩)

أ حتى عام ٢٠٠٢ ما لم يشار لخلاف ذلك.

ب تم الدمج مع المؤسسة الدولية للأنظمة الانتخابية فى ٢٠٠٣.

الفصل الخامس
جيمى كارتر و شيوع الرصد للانتخابات

"لست هنا باعتبارى مسؤول عاماً و لكن باعتبارى مواطناً فى عالم مضطرب".

جيمى كارتر لدى استلامه جائزة نوبل للسلام[1]

" ربما لن يذكر التاريخ الأمريكى جيمى كارتر على أنه أكثر الرؤساء كفاءة و لكنه بالتأكيد أفضل رئيس سابق عرفته البلاد".

جونار بيرج "Gunnar Berge"– رئيس لجنة نوبل النرويجية لدى منح كارتر جائزة نوبل[2]

الرئيس السابق للولايات المتحدة جيمى كارتر هو الشخصية الشهيرة التى تهيمن على الرصد الدولى للانتخابات. والحقيقة ان ذكر أن المراقبة الدولية يقترن بكارتر. فمنذ انتهاء رئاسته أكتسب سمعة يستحقها لكفاءته وجدته فى تحقيق أهدافه، وهو الأمر الذى ربما طغى على موقفه كرئيس وربما ساعده أيضاً على الفوز بجائزة نوبل للسلام لعام ٢٠٠٢. فقد ساعدت مشاركته المكثفة فى مراقبة الانتخابات في دعم هذه السمعة.

وقد أثر كارتر بعمق فى تطوير ما آلت اليه المراقبة الدولية للانتخابات. وأصبح تركيزه على التقييم السابق على الانتخابات و"التوسط في الانتخابات" و"الحصر الموازى للأصوات" لردع التزوير أو اكتشافه عند فرز الأصوات ، نموذجا يحتذى به. وبسبب أن مشاركته رفعت من شأن المراقبة الدولية للانتخابات فقد جعلها هذا اكثر قبولاً لدى المنظمات متعددة الأطراف لتقديم المساعدة ومراقبة الانتخابات أيضاً.

ويتابع هذا الفصل تطور مشاركة كارتر في مراقبة الانتخابات الخارجية وينظر في تأثيره وتأثير مركز كارتر على مراقبة الانتخابات. وبعد جولة قصيرة في قضايا الانتخابات في هايتي عام ١٩٨٧ بدأ كارتر في التركيز على الإشراف على الانتخابات في بنما عام ١٩٨٩. وفي العام التالي قاد جهوداً دولية كبيرة للإشراف على الانتخابات في نيكاراجوا حيث ساعد في التوسط للانتقال السلمي للسلطة وساعد في انطلاق منظمة الدول الأمريكية والأمم المتحدة في مراقبة الانتخابات في الدول الأعضاء. ومنذ ذلك الوقت أصبح متربعاً على قمة الحركة العالمية لمراقبة الانتخابات والديمقراطية.

وقد استمر كارتر في رصد الانتخابات عن كثب في الجمهورية الدومينيكية في مايو عام ١٩٩٠ إلا أن الرصد كان محدداً بدرجة كبيرة بحيث لم يتمكن من حل الخلافات الانتخابية بالكامل. وفي خريف عام ١٩٩١، أصبحت زامبيا هي أول مشروع لمراقبة الانتخابات خارج

نطاق نصف الكرة الغربي، وفي هذه الانتخابات وما تلاها لم يخلو اشتراكه من إثارة الجدل. فقد أصر على بعض تقنيات المراقبة حتى عندما كانت هناك مقاومة محلية لها وبدى غير مكترث نسبياً بإغضاب بعض القوى الفاعلة المحلية والدولية المشاركة. ومع ذلك، فبالنسبة للمنهجية والفلسفة، وضع كارتر معيار المراقبة الدولية للانتخابات.

مركز كارتر يكتشف مراقبة الانتخابات

بعد أن ترك البيت الأبيض، أسس الرئيس السابق والسيدة الأولي روزالين كارتر ." Rosalynn Carter" مركز كارتر، وهو مؤسسة ممولة تمويلاً خاصاً ترتبط بمكتبته الرئاسية المدعمة فدرالياً كما ترتبط بجامعة "إيموري في مدينة أتلانتا. وكانت المهمة الأصلية للمركز هي تنشيط حل المنازعات. وحقوق الإنسان، والصحة العامة تحت شعار "شن حرب من أجل السلام ومكافحة المرض وبناء الأمل" وكان المركز يوفر قاعدة لكارتر ليستخدم مكانته وتأثيره كرئيس سابق، وشخصية دولية عامة ومساند كبير لحقوق الإنسان.

ولم تستهدف المهمة الأصلية لمركز كارتر الديمقراطية أو الانتخابات صراحة. وقد أصبحت الانتخابات أبرز أنشطة المركز تقريباً بمحض الصدفة تقريباً كامتداد لجهوده في تعزيز السلام. وفي حديث لكارتر عام ٢٠٠٣ اعترف أنه: "في بداية جهودنا ... لم نكن نري حاجة ماسة لمشاركة مركز كارتر أو غيره كمراقبين للانتخابات"، واصل شرحه قائلاً: "كنت مهتماً بمنع النزاع وإنهاء المنازعات القائمة وكانت أفكاري الأولى هي أن هذه ستكون فرصة إضافية لتحقيق هذه الأهداف. فإذا لم يسمح لي بالتوسط بين خصمين أو خصمين محتملين، فأنه يتعين علينا عندئذ أن نعرض عليهم طريقاً لاتخاذ قرار بشأن من يقوم بقيادة الأمة بالطرق السلمية، ومن الواضح أن الانتخابات كانت أفضل فرصة."[٣]

وفي عام ١٩٨٦ دعا كارتر عدداً من قادة الحكومات السابقين من أمريكا اللاتينية للانضمام له في مجلس جديد من رؤساء الحكومات المنتخبين انتخاباً حراً حيث يكون منتدى لحل المنازعات وتعزيز الديمقراطية وتشجيع التعاون الاقتصادي في المنطقة. وقد أصبح هذا المجلس فيما بعد وسيلة الرئيس السابق للولايات المتحدة ليتمكن من مراقبة الانتخابات في نصف الكرة الغربي.

وفي أكتوبر ١٩٨٧، قبل كارتر دعوة لزيارة هايتي عقب اغتيال أحد مرشحي الرئاسة لمحاولة المساعدة في إعادة الانتخابات إلي المسار السليم. وبالعمل مع المعهد الديمقراطي الوطني للشؤون الدولية، ذهب كارتر إلي هايتي مع جورج برايس "George Price" رئيس الوزراء السابق في "بيليز" نيابةً عن مجلس رؤساء الحكومات المنتخبين انتخاباً حراً. وعاد برايس في نوفمبر مع وفد برعاية المعهد الوطني الديمقراطي للمراقبة في يوم الانتخاب. وقد

أجهضت عملية الانتخابات بسبب العنف، إلا أن كارتر تلقي التقدير لجهوده. ففي خطاب لكارتر أعرب اليوت أبرامز مساعد وزير خارجية الولايات المتحدة عن إشادته باهتمام الرئيس السابق بالانتخابات مما قد يزيد من فرص التحول الناجح الى الديمقراطية[٤]. وبذلك أسس كارتر سابقة لاشتراكه في مراقبة الانتخابات.

بنما: إمكانيات جديدة تتكشف

كان هذا فى بنما عام ١٩٨٩ حيث اعترف مركز كارتر حقاً بقدرته على المراقبة الدولية للانتخابات[٤]. ففي أوائل ١٩٨٩ وبدعم من وزير خارجية الولايات المتحدة جيمس بيكر "James Baker" وافق كارتر على الانضمام للرئيس السابق جيرالد فورد "Gerald Ford" لرئاسة وفد ثنائي نظمه المعهد الوطني الديمقراطى مع نظيره الجمهورى والذي كان يسمي آنذاك المعهد الوطني الجمهورى للشئون الدولية. وكان "مانويل نوريجا "Manuel Noriega"، قائد قوات الدفاع والرجل القوى، قد ساند مرشحاً انتقاه على هواه وهو كارلوس ديوك "Carlos Duque" فى الانتخابات الرئاسية المزمع عقدها في مايو. وادعي خصوم نورييجا إنه حدث تلاعب في تسجيل الناخبين وترهيب بوليسي قبل الانتخابات وأبدوا تخوفهم من التزوير في يوم الانتخابات.

وبعد أن زار نيكاراجوا فريق يمثل المعهد الوطني الديمقراطي ومجلس رؤساء الحكومات المنتخبين في انتخابات حرة في مارس ١٩٨٩، تصلبت حكومة نورييجا فى موقفها تجاه المراقبين الدوليين، فقد شددت الحكومة متطلبات الحصول على التأشيرة بالنسبة لمن يحملون جنسية الولايات المتحدة ورفضت أساساً منح التأشيرة لأي فرد سوى جيمي كارتر وروزالين كارتر وجيرالد فورد وثلاثة موظفين بصفتهم الشخصية. ومع ذلك، فإن كارتر ومستشاريه كانوا يعتقدون أن المراقبة الصحيحة في ظل الظروف القائمة تستلزم عشرين مراقباً دولياً على الأقل وأنه من المهم إرساء مبدأ عدم قيام الحكومة المضيفة بإملاء كيفية القيام بالمهمة. وطلب كارتر أن يمنح نورييجا الإذن لهذا العدد على الأقل بالإضافة إلي عدد من الموظفين المتخصصين وأصر أن يحدد هو تشكيل الفريق. وبدلاً من المخاطرة باحتمال العزلة الدولية إذا قام كارتر بالمقاطعة، وافق نورييجا على مضض. وبرفضه التفاوض بشأن حجم وتشكيل فريقه وتوضيح استعداده التخلي عن المراقبة إذا لم تلبي شروطه، أرسي كارتر مبدأ استقلالية المراقبين.[٦]

وفي الوقت نفسه عمل المعهد الوطني الديمقراطي مع فريق مخصص من سواء جمهور الكنيسة كان يحظى بمسانده رئاسة الكنيسة الكاثوليكية لتنظيم "فرز سريع" مستقل – ويسمي أحياناً "الحصر الموازي للأصوات" _ للنتائج الفعلية للانتخابات من عينة إحصائية كبيرة من

٤٠٠٠ مركز أقتراع، وقام بتصميم هذا الحصر السريع لاكتشاف أى تلاعب في عملية فرز الأصوات.

وبحلول الصباح التالي للاقتراع يوم ٧ مايو ١٩٨٩، أوضح الفرز السريع أن المعارضة قد حققت فوزاً مدوياً. وبالرغم من أن المنظمين للفرز السريع لم يتلقوا نتائج سوى من ١١٥ مركز اقتراع فقط في هذا الصباح (تلقوا في النهاية ١٦٤ من ٤٩٧ استهدفوها) فقد كان الفارق كبيراً للغاية. و أكدت الاختبارات الإحصائية ومراجعة عدد الأصوات التي قامت أحزاب المعارضة بتجميعها، صحة نتائج الحصر السريع التي بينت أن المعارضة قد فازت بفارق ثلاثة إلي واحد. و قد تقاسم المنظمون التفاصيل مع فريق الرئيس كارتر ومع رئيس أساقفة في بنما. وفي أثناء ذلك اليوم سعي كارتر بلا جدوى للتفاوض مع نورييجا ليقبل النتيجة، وأصدر مؤتمر الأساقفة على أساس الفرز السريع بياناً يعلن بفوز المعارضة.[٧]

ومع ذلك، بدأت اللجنة الوطنية للانتخابات فى إعلان النتائج المستندة إلي قوائم فرز مزورة بوضوح. وعندما رأي كارتر أن فرز الأصوات قد انحرف عن مساره في المركز الوطني للحصر، انطلق إلي المنصة وصاح في وجه سلطات الانتخابات - بما اسماه بعد ذلك "أفضل لغة أسبانية تعلمها في المدرسة الثانوية" قائلاً: "هل أنتم مسئولون شرفاء أم لصوص ؟ إنكم تسرقون الانتخابات من شعب بنما". وفي مساء اليوم نفسه أوقفت محكمة الانتخابات التابعة لنورييجا الفرز وقامت القوات التابعة له بمنع كارتر من مغادرة فندقه للذهاب للمركز الصحفي الذي يقع على الجانب الآخر من الشارع. وفي مؤتمر صحفي مفاجئ في بهو الفندق أعلن كارتر نتائج الفرز السريع الذي أجري بمعرفة الكنيسة وكشف التزوير الواضح[٨].

وبعد الانتخابات بثلاثة أيام ألغت محكمة انتخابات بنما نتائج الانتخابات. و بالإضافة إلى الأدعاء بأن بعض قوائم الانتخابات قد فقدت. وألقت المحكمة باللوم على "الأعمال المعوقة للعديد من الأجانب.... الذين كان هدفهم الواضح تعزيز فكرة تزوير الانتخابات[٩]".

وعلى الرغم من فشله في منع الغش أو التفاوض للتوصل الى حل مقبول إلا أن قيام كارتر بفضح التزوير وحماسة في إدانه العملية الانتخابية جعل له وزناً كبيراً فى شتى أنحاء العالم. وقد أدانت منظمة الدول الأمريكية الانتهاكات وفرضت حكومة الولايات المتحدة العقوبات. ومع ذلك، لم يتول الفائزون الحقيقيون في الانتخابات مناصبهم فقط إلا في وقت متأخر بعد أن غزت الولايات المتحدة بنما للقبض على نورييجا في ديسمبر ١٩٨٩.

وقد حصل كارتر على تقدير الرأى العام لما قام به من إدانة شجاعة ومقدامة لتزوير الانتخابات. فقد أعلن العنوان الرئيسي في صحيفة *نيويورك تايمز* أن: "كارتر يبدأ في تغيير صورة عامة سلبية". وأعلنت صحيفة *نيو ريبابليك* أن: "عودة كارتر لبنما كانت ملحمة من ملاحم الدبلوماسية غير التقليدية[١٠]".

وقد ساعدت بنما على إعادة المكانة لصورة كارتر الدولية وجعلته أكثر مراقب انتخابات مطلوب في العالم. وقد أشار الكاتب الذى يتولى كتابة سيرته الذاتية دوجلاس برينكلي "Douglas Brinkley" إلي أن جهود كارتر في الانتخابات قد أسرت الخيال الشعبي بشكل لم تستطيع منظمات تعزيز الديمقراطية الأمريكية أن تصل إليه أبداً:

فى حين أنه لم يستوعب أحد بالفعل ما تستطيع منظمات تكتب اسماؤها بطرق مختصرة مثل المعهد الوطني الديمقراطي أو المعهد الجمهوري الدولى أو المنحة الوطنية للديمقراطية أن تفعله لتعزيز الديمقراطية. عرف الجميع أن جيمي كارتر الإنسان كان مراقباً شريفاً يستعان به،. وبعد أيام فحسب من السباق الرئاسي في بنما، بدأ كارتر في تلقي الطلبات من قادة العالم الثالث لمراقبة الانتخابات في بلادهم. ومن هذه النقطة وبعدها أصبحت مراقبة الاقتراع تخصصاً لمركز كارتر [١١].

لقد أتاحت مراقبة الانتخابات لجيمي كارتر أداة جديدة للمشاركة في فض المنازعات وإعادته مجدداً إلى دائرة الضوء الدولية.

نيكارجوا: كارتر يبتكر "الوساطة الأنتخابية"

بعد أن أدرك كارتر القيمة الكامنة في المراقبة الدولية للانتخابات بالنسبة للقوى الديمقراطية في الخارج ولوضعه الدولي الشخصي على حد سواء وافق على القيام بجهد أوسع وأكثر طموحاً في المراقبة في نيكاراجوا. إذ أنه لمدة عشر سنوات أجتاح هذا البلد صراع بين حكومة "ساندنيستا" الحاكمة والمتمردين الذين تساندهم الولايات المتحدة المعروفين باسم "الكونترا". وكانت نيكارجوا قد أصبحت أيضاً قضية باعثة على الإستقطاب ومثيرة للجدل في سياسات الولايات المتحدة حيث وفرت حكومة رونالد ريجان المساندة العلنية والخفية سواء السياسية أو المالية أو العسكرية للكونترا بالرغم من معارضة الكونجرس الديمقراطي.

وفي يونيو عام ١٩٨٩ تلقي كارتر دعوة من رئيس نيكارجوا دانييل أورتيجا "Daniel Ortega" لحضور الاحتفال بالعيد العاشر لثورة الساندنيستا. وإحساساً منه بحدوث إنفتاح، كتب كارتر رداً لتشجيع إجراء "انتخابات حرة و نزيهة" كوسيلة "لإنهاء الصراع والانقسامات في نيكارجوا بشكل نهائي و إقامة علاقات أفضل بين بلدكم والولايات المتحدة". وفي شهر أغسطس عام ١٩٨٩، تلقي كارتر دعوات لمراقبة الانتخابات المزمعة من الرئيس أورتيجا ومن زعيمة المعارضة فيوليتا باريوس دي شامورو "Violeta Barrios de Chamorro" ومن مجلس نيكاراجوا للانتخابات [١٢].

وقد دعت الساندينستا كارتر والولايات المتحدة ومنظمة الدول الأمريكية لمراقبة الانتخابات لانه من الواضح انها رأت أن الانتخابات هي وسيلة للحصول على الشرعية الدولية التي يمكن

بدورها أن تؤدى إلي إنهاء مقاطعة الولايات المتحدة وإلي المزيد من المساعدات الأجنبية. وقد رأت بوضوح مبكراً أن إجازة جيمي كارتر حاسمة للحصول على هذه الشرعية. وكما ذكر كارتر ذاته فيما بعد فان قيادات الحزب الحاكم " كانوا واثقين من فوزهم[١٣].

ربما وافقت الساندينستا على المراقبة الدولية لأنها لم تتوقع مدي التزام وفعالية هذه المراقبة. ولاحقاً، أشار مساعد كارتر لفترة طويلة روبرت باستور "Robert Pastor" إلى أن أورتيجا ربما أفترض أن المراقبين سيكونون سلبيين ويحترمون أصحاب الكلمة كما كانت تفعل فيما مضي البعثات الخاصة بالانتخابات في المنطقة قائلاً: "يمكننا أن نسامح أورتيجا لعدم توقعه ما لم يكن له سابقة، أن تنخرط بعثه كارتر في التفاوض بشأن شروط الانتخابات الحرة". والواقع أن جهود كارتر في نيكاراجوا قد وضعت نموذجاً جديداً لمراقبة الانتخابات عملياً وبأسلوب يتسم بالتدخل والذى أطلق عليه باستور "الوساطة الانتخابية[١٤]".

وفي سبتمبر ١٩٨٩، زار كارتر بمصاحبة رئيس الأرجنتين السابق راؤول الفونسين "Raul Alfonsin"، نيكاراجوا لتقييم مدي نزاهة ضوابط الانتخابات. كان كارتر يريد أن يتوسط في القضايا المتعلقة بالانتخابات بين الطرفين اللذين كانا خصمين في حرب أهلية. و كان أيضاً يشجع تحسن العلاقات بين حكومة ساندنيستا وحكومة بوش، وقام برحلتين أخريين قبل الانتخابات في ديسمبر وفي يناير ثم عاد للانتخابات ذاتها في فبراير ١٩٩٠[١٥].

واستجابة لضغط كارتر عليه، وافق أورتيجا في النهاية على إجراء تغييرات كبيرة لقواعد الانتخابات بل ورضخ أيضاً لقبول مساعدات من الولايات المتحدة قيمتها ٩ ملايين دولاراً تشمل الدعم لتثقيف الناخبين ولجهود إخراج نتائج التصويت وللبنية التحتية للمعارضة (كما شملت مخصصات الكونجرس الأمريكي مبالغ لبرنامج مركز كارتر). و وعد كارتر أورتيجا أنه سيسعى إلى الحصول على تأكيدات من الرئيس بوش بأن توقف الولايات المتحدة مساعدتها "الخفية" للمعارضة. ومع ذلك لم تنزع الولايات المتحدة سلاح الكونتراس كما وعدت أن تفعل في إتفاق السلام الإقليمى عام ١٩٨٧[١٦].

واجه كارتر انتقادات في كل من نيكارجوا والولايات المتحدة. فقد شكى قادة المعارضة من أن كارتر لم يكن يضغط على الساندينستا بالقدر الكافي لإنهاء إستغلالها موارد الدولة وإعلام الدولة لصالح حملتها. وكانت حكومة بوش والمحافظين في الولايات المتحدة متخوفين من أن كارتر اقترب أكثرمن اللازم من أورتيجا. وللرد على ذلك طمأن كارتر بوش بأنه لن يتجاهل قيام الساندنيستا بأي تزوير أو تلاعب. و أقر الرئيس السابق بأنه في حين أنه كانت عوائق شديدة مستمرة في وجه الانتخابات النزيهة، فقد كان هو متفائلاً بأن المراقبين سوف يتمكنون من اكتشاف أي تزوير في يوم الانتخاب[١٧].

وقد سجلت الانتخابات في نيكاراجوا يوم ٢٥ فبراير ١٩٩٠ علامة بارزة بالنسبة للأمم المتحدة ومنظمة الدول الأمريكية باعتبارها أول مرة ترسل فيها المنظمتان مراقبين للانتخابات

في بلد عضو له سيادته. وقد نسق مركز كارتر مشاركته مع المنظمتين. والواقع إنه بالنسبة للانتخابات ذاتها كان كارتر مجرد أبرز مراقب من بين ٢٥٧٨ مراقباً أجنبياً معتمداً بما في ذلك ٤٣٥ من منظمة الدول الأمريكية (برئاسة السكرتير العام خواو باينا سواريس " Joao Baena Soares") و٢٠٧ من الأمم المتحدة (بقيادة النائب العام السابق للولايات المتحدة ووزير الدفاع اليوت ريتشاردسون "Elliot Richardson"). وكان وفد كارتر نفسه مكوناً من اثنين وستين فرداً منهم سبعة رؤساء سابقين من أمريكا اللاتينية وخمسة من مجلس الشيوخ الأمريكي وستة أعضاء من مجلس النواب الأمريكي وثلاثة محافظين أمريكيين سابقين[١٨]. وقد جاء ترشيح المسئولين الأمريكيين المختارين بمعرفة الحزبين السياسيين في الولايات المتحدة، ولم يبيّن هذا الوجود الدولي رفيع المستوي على نحو غير معتاد الاهتمام الشديد بهذا البلد الصغير فحسب ولكن بيّن أيضاً الأهمية المتزايدة بعملية المراقبة ذاتها.

و أكد الرئيس كارتر في مناقشاته مع حكومة نيكارجوا وسلطات الانتخاب والأحزاب السياسية وكذلك مع الأمم المتحدة ومنظمة الدول الأمريكية ومع وزارة الخارجية الأمريكية، أبرز الرئيس كارتر – على أساس من تجربته في بنما – أهمية التحقق المستقل من عدّ الأصوات. بيد أنه لم تخطط أى مجموعة محلية مع ذلك لفرز سريع ولم تكن بعثة كارتر كبيرة بالقدر الذي يجعلها قادرة على القيام بذلك. وبالتالي، قررت الأمم المتحدة ومنظمة الدول الأمريكية القيام بفرز سريع مستقل لنتائج الانتخابات وكانت هذه هي المرة الأولي بالنسبة لكلتا المنظمتين[١٩].

وبحلول مساء يوم الانتخاب، بينت عمليات الفرز السريع التي قامت بها الأمم المتحدة ومنظمة الدول الأمريكية أن الساندينستا قد منيت بهزيمة كبيرة. و حوالي منتصف الليل قابل كارتر أورتيجا المصدوم، وأعرب كارتر عن تعاطفه قائلاً: "لقد فزت مثلك تماماً في انتخابات رئاسية وخسرت أخرى، ولكن خسارة الانتخابات لم تكن تعني نهاية العالم". واذ ذكّر كارتر أورتيجا الذي يصغره سناً بكثير بأنه لديه متسع من الوقت للعودة للحياة السياسية، شجع قائد الساندنيستا على تسليم السلطة بنفس رضيّة قائلاً: "ستكون أعظم انجازاتك باعتبارك رئيساً هي أن تقود انتقال السلطة بسلام"[٢٠].

وقد تّلقى أورتيجا الهزيمة في وقت مبكر من صباح اليوم التالي، وأنشغل كارتر لمدة اليومين التاليين بالعمل باعتباره وسيطاً في انتقال السلطة.

وقد انتقد بعض الجمهوريون بما في ذلك السيناتور جيسي هيلمز "Jesse Helmes" وكبيرة موظفى إدارة السابقة جين كيركباتريك " Jeane Kirkpatrick" فيما بعد بانتقاد كارتر لسماحة للسادنديستا بالاستمرار فى السيطرة على المؤسسة العسكرية في نيكاراجوا. وأتهم اليوت أبرامز، كبير موظفى الإدارة الذى كان قد أشاد بأعمال كارتر السابقة في هايتي، الرئيس السابق بأنه تستر على تزوير الساندينستا وفسادها أثناء الانتخابات. (أتهم أبرامز فيما بعد ثم

جرى العفو عنه، بسبب حجب المعلومات عن الكونجرس بشأن واقعة إيران والكونترا). والآن يصف أبرامز الرئيس السابق بأنه "إما ليست لديه معلومات أو أنه منحاز"[٢١].

ومع ذلك، كان هناك للبيت الأبيض في عهد بوش تقييماً مختلفاً. فعند عودة كارتر إلى واشنطن من ماناجوا لتقديم تقرير للرئيس جورج دبليو بوش، أبدى مستشار الأمن القومي برينت سكوكروفت " Brent Scowcroft " ملاحظة إيجابية بأن "كارتر لم يراقب الانتخابات فقط ولكنه أدارها[٢٢]". وقد التقطت ملاحظة سكوكروفت بدقة أن طريقة مشاركة كارتر المتعمقة وتركيزه على التفاصيل أرست سابقة للمشاركة الخارجية النشطة في الانتخابات الانتقالية.

مراقبة كارتر للانتخابات تصل لمرحلة النضج

وسرعان ما تلقى كارتر دعوات لمراقبة انتخابات أخرى في المنطقة. فبعد أن أثبت في بنما ونيكاراجوا على التوالي أنه يستطيع أن يقف في وجه التزوير وأنه يستطيع التوسط في المنازعات المرتبطة بالانتخابات، أقنعته مشاركته التالية في الجمهورية الدومينيكية بالحاجة إلى التدخل المبكر وإلى وسائل مستقلة للتحقق من فرز الأصوات.

وبعد انتخابات نيكاراجوا بقليل وافق كارتر على مراقبة الانتخابات الرئاسية في الجمهورية الدومينيكية عام ١٩٩٠. وقد تبين أن نتائج تلك الانتخابات كانت متقاربة للغاية ومثيرة للخلاف، و ذكرت سلطات الانتخاب أن الرئيس القائم خواكين بالاجير "Joaquin Balaguer" قد فاز بزيادة ٢٤٠٠٠ صوتاً فقط أو ما يوازي ١,٢ نقطة مئوية. وقد جعلت المشكلات في قوائم تسجيل الناخبين وقوائم حصر الأصوات والتأخر في إعداد الجداول مرشح المعارضة خوان بوش "Juan Bosch" يطعن بالتزوير. وعندما توعد مؤيدي بوش الذين شعروا بالمرارة بالاحتجاج بعد يوم الانتخاب زادت المخاوف من أن تتحول المظاهرات في الشوارع إلى العنف[٢٣].

ولسوء الحظ ولأنه تمت دعوته إلا قبل أسبوعين فقط من الانتخابات، فقد وصل كارتر هو وفريقه في وقت متأخر على نحو لم يمكّنهم من التقييم الكامل لمخالفات مدعاة قبل الانتخابات، ومثال ذلك مشاكل قوائم تسجيل الناخبين وانه لم يكن هناك فرز سريع أو حصر موازي للأصوات يساعد على تقرير مدى نزاهه عملية فرز الأصوات. وعلى نقيض من تدخله السابق والمستمر في العملية في نيكارجوا، فإن تواجد كارتر في يوم الانتخاب ذاته في الجمهورية الدومينيكية جعله غير قادر على معرفة إذا ما كان التزوير هو الذي حدد نتيجة الانتخاب.

وبالرغم من هذه العوائق، استطاع الرئيس السابق أن ينزع فتيل الأزمة. فقد نجح في مناشدة كافة الأطراف تفادى العنف وتقديم شكاواهم لعناية السلطات التي تشكل على نحو صحيح لهذا الغرض. ووافقت المعارضة على عدم نقل مظالمها "إلى الشارع" كما وافق الجانبان على انتظار

قيام مركز كارتر بالتحقيق في شكاواهما. و خلص فريق كارتر خلال وقت قصير بعد الانتخابات إلى أنه لم تكن هناك أدلة كافية تثبت الاتهام بالتزوير الممنهج لصالح الفائز. و كتب كارتر بعد ذلك لرئيس هيئة الانتخابات: "لم أر بعد تزويراً وأقصد بذلك نمطاً من المخالفات التي تحابي مرشحاً او حزباً بعينه[٢٤]".

ونظرا للوضع الصعب الذي وجد كارتر نفسه فيه في الجمهورية الدومينيكية، ألزم نفسه بالتدخل المبكر والمستمر في انتخابات هايتي بعد ذلك عام ١٩٩٠. وسافر كارتر في يوليو وأكتوبر مرة أخرى إلى الجزيرة لمناقشة الشروط والقواعد الخاصة بالانتخابات، وفي ديسمبر قاد بعثة مراقبة لانتخابات في هايتي التى أصبح فيها القس الكاثوليكي الشاب جان برتران أريستيد "Jean Bertrand Aristide" أول رئيس منتخب. وقد كفلت مشاركة كارتر في مرحلة ما قبل الانتخابات لـه الحصول على المعلومات كما وفرت مشاركته في هايتي مثالاً آخراً للمنهجية المفضلة والناشئة لمراقبة الانتخابات.

وفي الوقت نفسه ، أرسل الرئيس ديسموند هويت "Desmond Hoyte" وقادة المعارضة في غيانا دعوة لكارتر فى ديسمبر ١٩٩٠ لمراقبة الانتخابات المرتقبة في هذا البلد. وفي أكتوبر قام كارتر بزيارة لغيانا وقدم عدداً من التوصيات التي اكتسبت شعبية متزايدة بما في ذلك إعداد القوائم المحدثة للناخبين وتأسيس لجنة مستقلة للانتخابات. كما أوصى كارتر أيضاً بتغيير عملية حصر الأصوات وبدلاً من نقل صناديق الاقتراع إلى مقار مركزية للفرز، و حث على أن يقوم المسئولون عن الانتخابات بفرز كل صناديق الاقتراع في مراكز الاقتراع على الفور لدى انتهاء الاقتراع. إذ كان كارتر يعتقد أن هذا يحد بشكل كبير من فرص الإضافة أو التغيير أو العبث بصناديق الاقتراع ويزيد من الشفافية في الفرز، كما أن الفرز في موقع الاقتراع يسر بشكل كبير عملية وضع جداول الحصر الموازى للأصوات[٢٥].

وهكذا بدأ ارتباط طويل لمركز كارتر بعملية التحول الديمقراطي في غيانا. و طبق منهجية التوسط التي كان رائداً لها في نيكاراجوا. وبعد التأخير المتكرر في مواجهة مخاوف غيانا كارتر إزائها وبصفة خاصة فيما يتعلق بتسجيل الناخبين جرت الانتخابات في غيانا بالفعل بعد سنتين في ٥ أكتوبر عام ١٩٩٢، إلا أن كارتر أخذ أولاً نموذجه الجديد في المصالحة في الانتخابات إلى أفريقيا.

زامبيا: الذهاب بالوساطة الانتخابية والعد الموازى
لما وراء من أمريكا اللاتينية

شهدت الانتخابات التى جرت في زامبيا في أكتوبر ١٩٩١ أول جهد شامل لمراقبة الانتخابات في أفريقيا المستقلة. فلأول مرة دعت دولة أفريقية ذات سيادة لها حكومة معترف بها دولياً

لوجود رقيب دولي أجنبي رفيع المنزلة للانتخابات. ولكن مع مجيء هؤلاء المراقبين ثارت الخلافات. فعندما مارسوا الضغوط لإيجاد الحلول للمشاكل المتوقعة في العملية الانتخابية - كما حدث في نيكاراجوا وغيانا - أثار كارتر وغيره من المراقبين الدوليين تحديات لم تعتد عليها السلطات في زامبيا. وأندهش لها أيضاً بعض الدبلوماسيين المقيمين.

وعندما بدأت بوادر الصراع العنيف تلوح فى الأفق في زامبيا، وافق كارتر في منتصف عام ١٩٩١ على قيادة الجهود الدولية لمراقبة أول انتخابات متعددة الأحزاب وكانت تلك أول مرة يراقب فيها انتخابات خارج أمريكا اللاتينية، وكانت هناك حركة معارضة عريضة القاعدة تتحدى بشكل متزايد الرئيس المستبد الذي حكم طويلاً كنيث كاوندا "Kenneth Kaunda". ولما كان الرئيس كنيث كاوندا يتوقع مع ذلك - على ما يبدو - الفوز في الانتخابات، فقد اعتقد أنه في حاجة لمصادقة مراقبين مستقلين لتشجيع الموافقة على هذا الفوز وتجنب القلاقل الأهلية المدنية. وبالتالي دعا كاوندا كارتر الذي كان قد أصبح بالفعل الأكبر شهرة والأكثر مصداقية كمراقب دولي. و وافق كارتر وقام كما فعل من قبل في أمريكا اللاتينية بدعوة المعهد الوطني الديمقراطي للعمل معه.

نفّذ مركز كارتر والمعهد الوطني الديمقراطي مشروعاً شاملاً للمراقبة قبل موعد الانتخاب بثلاثة أشهر. وبالنسبة للانتخابات ذاتها نشرت المنظمتان معاً في الميدان أوسع مجموعة للمراقبة الدولية قوامها أكثر من خمسين عضواً وموظفاً من ثلاثة عشر بلداً. وطوال فترة العملية، عمل كارتر بالفعل باعتباره المتحدث بلسان كافة المراقبين والجهات المانحة بما في ذلك من أوروبا وأفريقيا. وأشرف فريق مركز كارتر والمعهد الوطني الديمقراطي على الكثير من المساعدات الأجنبية المقدمة للمراقبين المحليين (كما سيتم تناوله في الفصل الحادى عشر).[٢٦]

وكما كان كارتر قد اعتاد حينذاك، فقد زار البلاد قبل الانتخابات. فقد وصل إلى زامبيا في سبتمبر عام ١٩٩١ قبل معرفة يوم الانتخاب بخمسة أسابيع. ومرة أخرى سعى لعلاج المشكلات بتقييم القواعد والنظر في القضايا وتقديم التوصيات قبل إجراء الانتخابات. وفي نهاية زيارته أعرب عن تحفظات شديدة إزاء الاستعدادات للانتخابات وعن انتقاده الصريح لوسائل الإعلام المذاعة لعدم عدالتها وأوصى بتغييرات أساسية في نظام الانتخاب[٢٧].

فأثارت كلمات كارتر الشديدة احتجاجات حامية من الحزب الحاكم في زامبيا. وبالرغم من الدعوة التي وجهها كاوندا لكارتر وللمراقبين الآخرين أصبح كثيرون من القيادات الحاكمة يرون أن المراقبة الدولية إنتهاك للسيادة الوطنية. وعلى صفحة إعلانية كاملة في إحدى الصحف - بعد وقت قصير من الزيارة السابقة على الانتخابات - قام الحزب بتفنيد اتهام كارتر للحكومة بأنها غير مستعدة لإجراء انتخابات شرعية وبانتقاد المساندة الدولية لمجموعات المراقبة في زامبيا انتقاداً شديداً. وذكر كاوندا ذاته علانية أنه عليه أن يفرض قيوداً على المراقبين الدوليين. وبعد ذلك بأسابيع وفي إعلان فى صحيفة أخرى رفض الحزب الحاكم

مراقبة الانتخابات على أساس أنها "مؤامرة إمبريالية كبرى ... لاستخدام ما يسمى المراقبين الدوليين المزعومين للتأثير على نتائج الانتخابات" لصالح المعارضة. وإذا ذكر الحزب نيكاراجوا باعتبارها مثالاً كلاسيكي لهذه المؤامرة"، أتهم الحزب المراقبين الدوليين بأنهم في حالة فوز الحزب الحاكم "المرجح" سوف يشهدون بأن الانتخابات لم تكن حرة أو نزيهة" وذلك لمساعدة المعارضة على التحريض على إثارة العنف. وقد خص الحزب المراقبين الأمريكيين وكذلك المراقبين المحليين باستنكاره بنوع خاص[٢٨].

والأكثر مدعاه للدهشة أن بعض الدبلوماسيين في لوساكا أعربوا عن قلقهم من أن المراقبين (ويعنون كارتر) يتدخلون بقوة مفرطة في شئون البلد الداخلية. وعلى الرغم من أن كارتر لم ينتقده أحد علناً، فقد تباعد بعضهم بهدوء عن نهجه وطالبوا بخطوات كفيله بتأمين أن تستمر عملية المراقبة في الحصول على مساندة الحزب الحاكم. (وأعربت بعض الجهات المانحة – كما سيتم مناقشته في الفصل الحادي عشر – عن عدم موافقتها على إستراتيجية المعهد الوطني الديمقراطي في مساندة المراقبين المحليين).

وبعد ذلك بثلاثة أسابيع ونيابة عن كارتر والمعهد الوطني قام ليسبت بالم " Lisbet Palme" من السويد بتكرار القلق الذى أعرب عنه الرئيس السابق للولايات المتحدة بشأن العملية . وفي نفس الوقت حاول التلطيف من الانتقادات لكل من الحزب الحاكم في زامبيا والمجتمع الدبلوماسى. و طمأن بالم الحكومة بأن المراقبين الدوليين لا يسعون لإملاء قواعد الانتخابات في زامبيا أو التدخل في العملية.

وقد ثبت أن خطط كل من معهد الوطني الديمقراطي ومركز كارتر من أجل وضع الجداول الموازية للأصوات وطلبات الرئيس كارتر ذات الصلة بشأن التغييرات في عملية حصر الأصوات ، مثيرة للجدل بشكل خاص. ولم يتحدى تركيز كارتر على احتمال التزوير في عملية جدولة اصوات السلطات زامبيا فحذب أيضاً ولكنه تحدى للعاملين معه وغيرهم من المشاركين في المراقبة.

كانت التجارب السابقة لكارتر في المراقبة قد اقنعته بالأهمية الساحقة للوسائل المستقلة الفعالة لتقدير مدى صدق حصر الأصوات والمعروف بالحصر السريع أو الجداول الموازية للأصوات (راجع الفصل الثالث عشر للأطلاع على مزيد من مناقشة الجداول الموازية للأصوات). وقد كشف الحصر الموازي السريع في بنما بشكل قاطع محاولة التزوير في حصر الأصوات والتي فضحها كارتر فيما بعد وشجبها. وبالمثل وفر الفرز السريع في نيكاراجوا لكارتر وللقيادات الأخرى لجهود مراقبة الانتخابات معلومات مبكرة ومستقلة بأن الساندينستا قد هزمت وأتاح له التحرك السريع لتشجيع قبول النتائج وتيسير الانتقال السلمي للسلطة. و على النقيضمن ذلك، جعل عدم وجود حصر موازي للأصوات في جمهورية الدومينيكان – على العكس – جعل من المستحيل أساساً على كارتر والمراقبين الآخرين تقييم

مصداقية حصر هذه الأصوات المتقاربة للغاية والتي توقفت عليها رئاسة البلد. وهكذا توصل كارتر لاعتبار الحصر الموازي للأصوات ضرورة للمراقبة الفعالة.

وعندما قبلا مراقبة عملية الانتخابات الانتقالية في زامبيا، التزم كل من مركز كارتر والمعهد الوطني الديمقراطي بتنظيم حصر موازى للأصوات. و بداية من أغسطس ١٩٩١ قبل يوم الانتخاب بعشرة أسابيع، بدأ المعهد الوطني العمل مع مجموعات المراقبة المحلية في زامبيا. بيدانه لما كانت هذه المجموعات قد تأخرت في البدء، قرر المعهد الوطني مع ذلك تنظيم حصر موازي للأصوات مباشرة برعاية مشروع المعهد ومركز كارتر بدلاً من تعليم مجموعة محلية كيفية القيام بذلك. وجنّد المعهد الوطني الديمقراطي بتعيين أفراد من زامبيا لمراقبة الاقتراع وتجميع النتائج اللازمة للانتخابات. وبالرغم من الاعتماد على المراقبين المحليين، فإن مجموعة خاصة من المراقبين الدوليين- بدلاً من مجموعة مراقبة محلية أو منظمة حكومات دولية – اضطلعت لأول مرة بمسئولية وضع تصميم لحصر مستقل وتحليل نتائجه وإدارة شكله السياسي.

وكما فعل في غيانا، ضغط كارتر لإجراء تغييرات في الإجراءات المعتادة لحصر الأصوات. وكما حدث في انتخابات زامبيا السابقة، كانت السلطات قد خططت لحصر الأصوات في عدد صغير نسبياً من مراكز الاقتراع في المقاطعة بدلاً من آلاف من مراكز الاقتراع، إلا أن كارتر – وقد انضمت إليه الأحزاب السياسية المعارضة ومجموعات المراقبة المحلية- طلب إجراء الفرز في مراكز الاقتراع بسبب مخاوف من العبث بصناديق الاقتراع أثناء النقل إلى مراكز الفرز في المقاطعة. وكما جعل فرز الأصوات في المقاطعات الحصر الموازى للأصوات مستحيلاً لأن النتائج على أساس من مراكز الاقتراع لن تتوافر. وأكد ممثلو كارتر أن التحقق المستقل من فرز الأصوات أمر أساسي بالنسبة لمصداقية نتائج الانتخاب، كما ذكروا أن الفرز على أساس كل مركز انتخابى على حدة له مزايا أخرى كبيرة. فإذا واجهت المراجعة بعد الانتخاب مشاكل خطيرة في عملية الاقتراع في مركز معين من المراكز، على سبيل المثال، يمكن للجنة أن تستبعد نتائج هذا المركز فقط بدلاً من عدم اعتماد الانتخابات في دائرة بأكملها.

قاومت السلطات في زامبيا مثل هذا التغيير الكبير في إجراءاتها. أكدت أن فرز الأصوات في مركز الاقتراع سوف يزيد من الحاجة للأمن لمنع المخالفات أو الغش على المستوى المحلي. كما رأت أيضاً أن التغيير سوف يؤدي إلى مزيد من الظن بأنه ربما كانت هناك عمليات انتقام من المجتمعات التي صوتت "بغير المرغوب فيه"، مما يفاقم مخاطر صدور قرارات غير متسقة بشأن الأصوات غير الصحيحة ويزيد بشكل كبير من الحاجة للعاملين المدربين والمؤهلين للقيام بالفرز في كافة مراكز الانتخاب في البلد. وكانت جميع هذه المخاوف معقولة.

ومع ذلك فأنه تحت ضغط كارتر، وافقت لجنة الانتخابات في النهاية على حل وسط وهو إن يتم الفرز في مركز المقاطعة ولكن يتم تغيير الإجراءات لتأمين الإحصاء المنفصل لكل مركز اقتراع على حدة. وجعل هذا الفرز الموازي للأصوات ممكناً رغم أنه لم يتصد لخطر العبث بصناديق الاقتراع فيما بين انتهاء الاقتراع والحصر فيما بعد في المقر الرئيسي للمقاطعة.

ولمواجهة المخاوف من إمكانية الحشد أو العبث بصناديق الاقتراع قبل إمكان فرزها على مستوى المقاطعة، عرض كارتر حلا مبتكراً. ولاحظ وهو يكشف عن عنايته الأسطورية بالتفاصيل، فقد لاحظ الرئيس السابق أن المخابرات السرية قد ثبتت اختاماً مانعة للعبث على أمتعته عند سفره. وأقترح أن تثبت مثل هذه الأختام على صناديق الاقتراع للتأكد من أن أي عبث سوف يكتشف بالمثل.

وقام كارتر بترتيبات تسليم الأختام من المخابرات السرية الأمريكية للجنة الانتخابات في زامبيا التي وافقت على استخدامها. وقد وصلت هذه الأختام من الولايات المتحدة في وقت ما قبل الانتخاب معبأة في صندوق ليس عليه علامات ومعنونة إلى المكتب المؤقت لمركز كارتر في فندق انتركونتيننتال في لوساكا. ولم يلحظ أحد الصندوق الذى ينتهي بوضعه في ركن كمنضدة احتياطية فوقها مصباح كهربائي. ولم يكتشف العاملون مع كارتر فى الميدان مكان الصندوق الإ عندما سأل كارتر عن الأقفال في اتصال من مدينة أتلانتا بعد الانتخاب ببضعة أيام وسارعوا بإيصال الأختام إلى لجنة الانتخابات، ولكن في هذا الوقت ومع البنية الأساسية الضعيفة في زامبيا كان الوقت قد تأخر على توزيعها على مراكز الاقتراع في معظم أنحاء البلد[٢٩].

وجعلت البنية التحتية الضعيفة للنقل والاتصالات من الصعب تنظيم الحصر الموازي للأصوات. وبالرغم من أن الخبراء في واشنطن قد ساعدوا في تصميم الحصر الموازي، فان واحدة من العاملين في المعهد الوطني الديمقراطي في لوساكا عملت على اختيار وتدريب وتنسيق المتطوعين في أنحاء البلد للقيام بهذه العملية. فقد سافرت هي وعدد من نظرائها من مواطني زامبيا في سائر أنحاء البلد أحياناً بطائرة خاصة مستأجرة. بيد أنه بدون توافر هواتف تمكن من المتابعة، لم تكن المنسقة لتستطيع التأكد مع اقتراب يوم الاقتراع من أنها هي و زملاءها من زامبيا قد قاموا ببناء منظمات محلية فعالة لجمع المعلومات اللازمة في كل من المقاطعات الثلاثة والستين في البلد. وعندما سأل كارتر عن الاستعدادات للحصر الموازى للأصوات في اجتماع بحضور العاملين من مركز كارتر والمعهد الوطني الديمقراطي لدى وصوله في لوساكا، لم تكن المسئولة عن التنظيم محددة من البداية، وعند الضغط عليها أعلنت توقع نتائج موازية جيدة على الأقل من "ثمانية وخمسين إلى ستين" من مراكز الإحصاء الثلاثة والستين في البلد. وعندما واجهها أحد كبار زملائها على انفراد بعد الاجتماع

مباشرة بسؤالها عن كيف استطاعت بالرغم من كل الشكوك المحيطة أن تحدد هذا الرقم الطموح أجابت: "كان على ما يبدو أنه يريد سماع رقم كبير".

قام كارتر وممثلو المعهد الوطني الديمقراطي بالدعاية لخططهم للتحقق دقة حصر الأصوات وتكلموا أيضاً في التليفزيون عن الحصر الموازي للأصوات وهدفه ومنهجيته. وذكروا أن الجداول الموازية للأصوات توفر التأكيدات لأولئك الذين لم يكونوا ليثقوا في سلطات الانتخابات أو الحكومة أو الحزب الحاكم، إلا أنه قبل الانتخاب بأيام اعترض مسئولون حكوميون بشكل مفاجئ؛ ربما لانه عندما أصبحت خطط الحصر الموازي للأصوات معروفة بشكل أفضل تخوف المسئولون من إثارة البلبلة إذا لم تكن أرقام الحصر الموازي والأرقام الرسمية متطابقة أو ربما تراءى لهم أن الحصر الموازي للأصوات سوف يجعل التلاعب بفرز الأصوات أمراً مستحيلاً. وأعلن وزير خارجية زامبيا، وكان يرأس كذلك حملة الحزب الحاكم، قائلاً: "لا نجد سبباً جيداً لهذه الممارسة فنحن نراها ممارسة يمكن أن تثير اضطرابات لا لزوم لها خصوصاً إذا أخطأت التوقعات في اختيار مرشح أو حزب خاسر على أنه الفائز[٣٠]". وطلب الحزب إيقاف العملية وأصدر التعليمات للمسئولين الحكوميين بعدم التعاون، وقد أسماها "مخططاً أجنبياً" لتقويض سيادة زامبيا، وأعربت محطة التليفزيون المملوكة للحكومة عن المخاوف من أن يؤدي الحصر الموازي للأصوات إلى نتائج متناقضة على نطاق واسع مما قد يترك البلد على شفا كارثة الاضطرابات المجتمعية[٣١]".

بيد أنه في خطاب وطني عشية الانتخابات، نأى كاوندا بنفسه عن مهاجمة المراقبين ودعا أبناء زامبيا إلى مساندة جهود المراقبة. وعلى ما يبدو أنه إشارة إلى الحصر الموازي للأصوات، طالب كاوندا الشعب "بمساعدة مجموعات المراقبين بشتى الطرق الممكنة لتمكينهم من القيام بمهامهم بأفضل طريقة يعرفونها". وواصل كاوندا قائلاً: "أن المراقبين يجب أن يتوصلوا بحرية لاستنتاجاتهم الصريحة بشأن الجهود التى نبذلها لتخطي هذه المرحلة الانتقالية المهمة بنجاح[٣٢]".

و عشية الانتخاب في ٣١ أكتوبر ١٩٩١، بين الحصر الموازي للأصوات اتجاهاً واضحاً أن المرشح المعارض فريدريك شيلوبا "Fredrick Shiluba" وحزبه يتجهان نحو فوز ساحق. ووفقاً للنتائج الرسمية التى نشرت فيما بعد حصل شيلوباعلى ٧٦ في المائة من الأصوات.

ونظراً للمخاوف التى ترددت كثيراً عما إذا كان كاوندا سوف يتخلى عن السلطة أبداً، سعى كارتر لتيسير الانتقال السلس للسلطة مثلما فعل في نيكاراجوا. ففي صباح اليوم التالي ليوم الانتخاب زار الرئيس الأمريكي السابق الرئيس كاوندا لتشجيعه على التنحي عن طيب خاطر. وفي اليوم التالي وفي خطاب أذيع على شاشات التليفزيون الوطني سلّم كاوندا بالهزيمة بكل تواضع وأدى شيلوبا اليمين الدستورية كرئيس للبلاد.

وبسبب الفوز الساحق والتنازل المبكر من جانب كاوندا، أصبح الحصر الموازي للأصوات لا لزوم له في نهاية المطاف لتحديد الفائز، إلا أنه على ما يبدو كان نافعاً كرادع مهم للتلاعب وقدم للناخبين وللمعارضة المزيد من الثقة في نزاهة العملية.

لم يعتذر كارتر على ضغطه على السلطات في زامبيا لدفعها لإجراء تغييرات. وكما فعل في نيكاراجوا فقد ساعد على تجنب انهيار العملية قبل الانتخابات بالتوسط بين المعارضة والحكومة، و وفر تواجده تأكيدات كانت هناك حاجة ملحة لها بأن نتائج الانتخابات سوف تحترم. وكما حدث من قبل، ساعد هو والمراقبون الآخرون بأسلوب يتسم بالتواضع على حل المنازعات حول القواعد وعلى تهدئة حملة انتخابية محتدمة وعلى تسهيل تسليم الحكم. ولكن الملاحظة الخلافية داخل السلك الدبلوماسي وكذلك بين النخبة السياسية في زامبيا حول تكتيكات كارتر أشارت إلى إدراك متزايد بأن المراقبة الفعالة للانتخابات يمكنها أن تتحدى المصالح الراسخة بما في ذلك مصالح السلك الدبلوماسى في وجود علاقات ثنائية سلسة.

غيانا:هل كان التركيز على تجميع جداول التصويت بالتوازى أكر من اللازم؟

كانت تدخلات كارتر التى لم يحرص على تبريرها وتقديراته العلنية الصريحة أن تترك بعض القيادات السياسية غير راضية عنه. وفي الوقت نفسه وكما تبين تجربته اللاحقة في غيانا ربما كان كارتر قد وضع ثقة في بعض تقنيات المراقبة – حتى في وجه العوائق الضخمة والمسائل المنهجية – أكبر مما تستحق تلك التقنيات.

والواقع أن مركز كارتر صادق على شرعية انتخابات جيانا عام ١٩٩٢ مما دفع الحزب الأفريقى الغيانى برئاسة الرئيس هويتي إلى موقع المعارضة بعد أن دام حكمه نحو ثلاثة عقود. (كان هويتي ذاته قد أصبح رئيساً عام ١٩٨٥ بعد موت رئيس مستبد طال حكمه هو فوربس برنهام "Forbes Burnham"). وقد ذكرت التقارير أن هويتي لم يكن راضياً عن لموافقة كارتر على اعتماد خسارة حزبه في الانتخابات، كما أنتقد مركز كارتر لمشاركته فى وضع "الإستراتيجية الوطنية للتنمية" للحكومة الجديدة، التي كان يراها وثيقة يقودها الأمريكيون وتم وضعها بدون مشاركة من حزبه. و أدت هذه الملاحظات إلى إخراج مركز كارتر من انتخابات غيانا عام ١٩٩٦. وفي عامى ١٩٩٢ و ١٩٩٦ على حد سواء لم يقبل حزب هوايتي نتائج الانتخابات بزعم وجود عدد من المخالفات في الانتخابات.

وقبل انتخابات مارس ٢٠٠١، أرسل مركز كارتر خبيراً في الحصر الموازي إلى غيانا لتقييم احتمالات الحصر الموازى الفعال. و أوصى الخبير بعكس ما يقترحه مركز كارتر من حصر موازي للأصوات لعدة أسباب، أولها وأهمها أن مركز كارتر كان ينقصه شريك محلي جيد. فقد كانت المنظمة المحلية الرئيسية للمراقبة في جيانا– مكتب المساعدات الانتخابية– قد

قررت رفض الحصر الموازي للأصوات بسبب أن جهودها في ١٩٩٦ لتوقع النتائج باءت بالفشل. وفي هذه الانتخابات وبسبب شكوكه في منهجيته والنتائج غير المستكملة، قرر مكتب المساعدات الانتخابية عدم تقديم تقرير عن الفرز من واقع الحصر الموازي الذي قام به. ومع ذلك وبدون استئذان أعلن أحد المراقبين الدوليين (لا ينتمي لمركز كارتر) نتائج مكتب المساعدات الانتخابية غير المستكملة في منتدى عام في واشنطن بعد ذلك بوقت وجيز، وقد أراد مكتب المساعدات أن يتفادى تكرار مثل هذا الحادث المؤسف في عام ٢٠٠١. وثانياً إن مكتب المساعدات الانتخابية قد كان يريد القيام بحصر موازي للأصوات فإنه تنقصه القدرات التقنية، فمنذ الانتخابات السابقة كان قد فقد مديره التنفيذى ورئيسه اللذان قد قاما بتصميم وتنفيذ الحصر الموازي السابق. وثالثاً، نظراً لأن بعض المعارضة لم تكن تثق بمركز كارتر – ومهما كان ذلك ظالماً، فإن ما يصل إليه المركز منفرداً لاعتماد النتائج الرسمية لن يشفي غليل المعارضة إذا خسرت.

ومثل صدى لما حدث في زامبيا قبل ذلك بعشر سنوات، قرر المسئولون بمركز كارتر القيام بالحصر الموازي للأصوات حتى بدون شريك محلى مناسب. وقرر المركز سحب عينة بنفسه واللجوء لمراقبين دوليين لتجميع نتائج الانتخاب من مراكز اقتراع معينة في يوم الانتخاب.ومع ذلك، فقد كان هذا يختلف عن عملية زامبيا حيث أسس فريق مركز كارتر والمعهد الوطني الديمقراطي شبكة خاصة بهم من متابعي الاقتراع لتجميع نتائج الحصر الموازي بدلاً من جعل المراقبين الدوليين يقومون بذلك. وبسبب المخاوف من أن تجعل العينة صغيرة الحجم في غيانا هامش الخطأ أكبر مما يجب، وافق العاملون والخبراء الفنيون على أن يجرى الفرز المستقل للأغراض الخاصة فقط، وعلى ألا يعلنو نتائج الحصر الموازي أو يستخدمونها للتنبؤ بالفائزين أو لمراجعة الفرز الرسمي.

وفي يوم الانتخاب وبعد إتمام الفرز، و طلب من كل مراقبي مركز كارتر تجميع النتائج من عدد كبير من التسعين لجنة في العينة. وقد أثار ذلك قضايا منهجية. ونظراً لأن المراقبين لم يكونوا موجودين في مراكز الاقتراع لمتابعة الاقتراع طوال اليوم، فإنهم لا يستطيعون التيقن من أن كل من مراكز الاقتراع في العينة يقدم تقريره عن نتائج العملية دون إضافة أصوات مزيفة أو إخلال أو ترهيب في يوم الاقتراع وأن تكون خالية من مشاكل تسجيل الناخبين أو أي تلاعب آخر. وبالتالى، فإن الحصر الموازي كان يستطيع في أحسن الحالات التحقق من عملية الحصر على أساس أفتراض أنه لم يكن هناك تزوير في مراكز الاقتراع، ولم يكن هناك سبيل للتأكيد من أن النتائج الواردة من مراكز الاقتراع هي ذاتها شرعية.

وبالرغم أن كارتر ذكر ذلك للصحافة لدى وصوله لغيانا قبل يوم الانتخاب بوقت قصير إلا أن الحصر الموازي للأصوات لفت الانتباه بشكل محدود، بل ولم يسأله أحد عنه في المؤتمر الصحفي الذى أعقب الانتخابات.

وقد ركز ممثلو كارتر أكثر من اللازم على القيام بالحصر الموازي حتى عندما لم يكن غير مجدياً أو له منهجية مستقرة. وعلاوة على ذلك ولأسباب خاصة أو ربما بدون خطأ منه، لم يعد مركز كارتر يحظى بثقة المعارضة في هذا البلد الصغير. وبهذا لم يكن المركز في وضع يسمح له بالتوسط في المنازعات أو طمأنة أنصار المعارضة عن سلامة العملية. وفي مثل هذا الوضع فأنه حتى رئيس سابق الولايات المتحدة أشتهر بأنه آمين ومحنك وجد أن هناك حدوداً لوسائله للمساعدة على تحقيق انتخابات ديمقراطية.

تنظيمات مراقبة الانتخابات وتعزيز الديمقراطية في مركز كارتر

ومع انقضاء التسعينيات، أصبحت مراقبة الانتخابات نشاطاً مألوفاً لمركز كارتر. فيما بين عام ٢٠٠٢ و١٩٨٩، راقب الرئيس السابق كارتر أو ممثلو مركز كارتر خمسة وأربعين عملية انتخاب في ثلاثة وعشرين بلداً (انظر جدول ٥-١) [٣٣].

و بالنسبة لجهوده المبكرة في مراقبة الانتخابات، كان كارتر عادة يرأس بعثات ينظمها المعهد الديمقراطي الوطنى أو كان يلجأ للمعهد الديمقراطي الوطنى لكي يوفر له الدعم المتخصص واللوجستى. وبسبب روابطه مع الحزب الديمقراطي، كان المعهد الوطني الديمقراطي هو الشريك الطبيعي لكارتر. وفي ذلك الوقت كان يرأس مجلس إدارته وولتر مونديل "Walter Mondale" وكان من قبل نائباً للرئيس كارتر، وكان رئيسه كبير موظفى إدارة كارتر براين أتوود "Brian Atwood" الذي تولى بعد ذلك إدارة الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية في ظل الرئيس بيل كلينتون. وكان المعهد الوطني سعيداً للارتباط بالرئيس الديمقراطي السابق ويتلقي التوجيهات منه وقدم له في المقابل خدمات هيئة متزايدة من العاملين المتخصصين وأصحاب الخبرة. وبالرغم من أن كارتر كان يحصل تقريباً على كل الانتباه الدولي وظل اسم المعهد الوطني في الخلفية، فإن مشاركة كارتر قد فتحت الأبواب أمام برامج المعهد الديمقراطي الوطني في عدد من البلاد. ففي زامبيا عام ١٩٩١، على سبيل المثال، وقبل أن كانت الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية استعدادها لتمويل برامج المساعدات الديمقراطية في أي مكان في أفريقيا، مكنت مشاركة كارتر المعهد الوطني من الحصول على التمويل اللازم من أجل المراقبة المحلية وبرامج الحصر الموازى من جهات أوروبية مانحة.

بيد أنه مع زيادة أهمية الانتخابات كجزء من ملف مركز كارتر، بدأ المركز في تنمية قدراته الداخلية لتوفير الدعم اللوجيستى والخبرة في مجال مراقبة الانتخابات للرئيس السابق. ففي غيانا نظم المركز لأول مرة عام ١٩٩٢ برنامج لمراقبة الانتخابات منفصلاً عن المعهد الوطني الديمقراطي. وبعد ذلك قام المركز بتعيين أعضاء عاملين إضافيين أو مستشارين مؤقتين ممن لهم خبرة في مراقبة الانتخابات وكثير منهم كان قد سبق له العمل في المعهد

الوطني الديمقراطي. ومع ذلك ظل كارتر هو أكبر أصول المركز قيمة، وبدأ المركز يؤكد هويته المؤسسية أيضاً.

الجدول ٥-١

الانتخابات التى قام كارتر بمراقبتها ١٩٨٩-٢٠٠٢

البلد	التاريخ
بنما	مايو ١٩٨٩
نيكارجوا	فبراير ١٩٩٠
الجمهورية الدومينيكية	مايو ١٩٩٠
هايتي	ديسمبر ١٩٩٠
زامبيا	أكتوبر ١٩٩١
غيانا	أكتوبر ١٩٩٢
غانا	نوفمبر ١٩٩٢
باراجواى	مايو ١٩٩٣
بنما	مايو ١٩٩٤
المكسيك	أغسطس ١٩٩٤
الضفة الغربية وغزة (فلسطين)	يناير ١٩٩٦
الجمهورية الدومينيكية	يونيو ١٩٩٦
نيكاراجوا	اكتوبر ١٩٩٦
الصين (الانتخابات القروية)	مارس ١٩٩٧
الصين (الانتخابات القروية)	يوليو ١٩٩٧
ليبريا	يوليو ١٩٩٧
المكسيك	يوليو ١٩٩٧
جمايكا	ديسمبر ١٩٩٧
الصين (الانتخابات القروية)	مارس ١٩٩٨
فنزويلا	ديسمبر ١٩٩٨
نيجيريا	ديسمبر ١٩٩٨
الصين (الانتخابات القروية)	يناير ١٩٩٩
نيجيريا	فبراير ١٩٩٩
اندونيسيا	يونيو ١٩٩٩

البلد	التاريخ
أمة الشيروكي	يوليو ١٩٩٩
تيمور الشرقية	أغسطس ١٩٩٩
الصين (الانتخابات القروية)	سبتمبر ١٩٩٩
موزامبيق	ديسمبر ١٩٩٩
الصين (الانتخابات القروية)	يناير ٢٠٠٠
الجمهورية الدومينيكية	مايو ٢٠٠٠
المكسيك	يوليو ٢٠٠٠
فنزويلا	يوليو ٢٠٠٠
الصين (الانتخابات القروية)	أغسطس ٢٠٠٠
غيانا	مارس ٢٠٠١
بيرو	يونيو ٢٠٠١
تيمور الشرقية	أغسطس ٢٠٠١
الصين (الانتخابات القروية)	أغسطس ٢٠٠١
نيكاراجوا	نوفمبر ٢٠٠١
زامبيا	ديسمبر ٢٠٠١
الصين (الانتخابات القروية)	ديسمبر ٢٠٠١
مالي	ابريل ٢٠٠٢
تيمور الشرقية	ابريل ٢٠٠٢
سيراليون	مايو ٢٠٠٢
جمايكا	أكتوبر ٢٠٠٢
كينيا	ديسمبر ٢٠٠٢

المصدر : الموقع الالكترونى لمركز كارتر www.cartercenter.org

وقد استمد كارتر نفسه رضاء كبيراً عن نفسه من تجاربه منذ عام ١٩٩٠ عن الانتخابات التى دارت فى شتى انحاء العالم. وعندما سئل مؤخراً عن تجربته المفضلة في مراقبة الانتخابات أو التي تستحق الذكر، قال كارتر أنها أول زيارة له لمركز اقتراع في لوساكا عام ١٩٩١ مع فرانكلين سون "Franklin Sonn" من جنوب أفريقيا، وكان حينذاك عميد جامعة ومسئولاً كبيراً في حزب المؤتمر الوطنى الأفريقى، في مدرسة كان يتم فيها الاقتراع. تذكر كارتر أن الرجل جنوب الإفريقي انفجر في البكاء قائلاً لكارتر: "سني الآن ثلاثة وخمسين عاماً .... وهذه أول مرة في حياتي أرى فيها أحداً يدلي بصوته[٣٤]".

يتذكر جيمي كارتر أيضاً المشاعر الفياضة التى انتابته في ليبيريا عام ١٩٩٧ قبل الانتخابات حيث بذل جهداً لإقناع "سادة الحرب الأهلية" أو بقبول تفسيراً ليبرالى للأهلية للتصويت لضمان عدم حرمان اللاجئين العائدين بسبب مشاكل إثبات جنسيهم. وعندما وصلا لموقع اقتراع خارج "مونرو فيا" قبل الفجر بوقت كافي وقبل فتحه تأثر هو وروزالين لأنهم وجدوا ثلاثة أرباع الناخبين المحليين المؤهلين قد حضروا بالفعل لأول مرة في حياتهم للإدلاء بأصواتهم[٣٥]".

كما أجتذب الرئيس السابق كارتر قيادات عديدة من جنوب العالم للمراقبة الدولية للانتخابات مما ساعده على جعل هذه الممارسة مقبولة دولياً كما أضعف اعتراضات حكومات البلاد النامية بشأن تدخل الغرب. فعلى سبيل المثال عمل كاوندا الرئيس السابق لزامبيا كأحد المراقبين التابعين لمركز كارتر أثناء انتخابات كينيا الخارقة في ديسمبر ٢٠٠٢ عندما قرر رئيس كينيا المستبد دانيال اراب موى "Daniel arab Moi"- وبعد أربعة وعشرين عاماً في السلطة _ التخلي عن الحكم ونظم انتخابات حقيقية والتزم بالنتيجة. وعلق كاوندا قائلاً: " لقد أعطت كينيا لكل هؤلاء القادة الذين يحكمون اليوم بأساليب قذرة درساً جيداً عليهم أن يحتذوا به[٣٦]".

وقد عكست مراقبة كارتر للانتخابات بالضرورة اهتماماته وسماته الشخصية. فقد ركز على سبيل المثال على تفاصيل مناهج معينة بما في ذلك الحصر الموازي للأصوات. و شدد على التوسط في المنازعات الخاصة بإحكام الانتخابات وفض المنازعات الخاصة بالإجراءات الانتخابية أو النتائج الانتخابية والتى كان اشتراكه فيها أمراً لا يمكن الاستغناء عنه في حالات كثيرة.

بيد أنه لا يوجد سوى جيمي كارتر واحد، وهو كرئيس سابق للولايات المتحدة وله سمعة لا تقبل الجدل لمستواه الأخلاقي الرفيع ولالتزامه المعروف بحقوق الإنسان يعتبر، في وضع فريد يؤهله للعمل كوسيط بين القوى السياسية المستقطبة ولأن يصر على إصلاحات إجرائية. وكما تبين حساسيات النخبة السياسية والدبلوماسية إزاء تدخلاته فأن الوساطة أو التدخل الشديد قد يكون لا يكون ملائماً بالمرة بالنسبة لأى شخصيات دولية فاعلة أخرى.

لقد أصبح كارتر رمزاً لمراقبة الانتخابات و أسهم التزامه في مراقبة الانتخابات بشكل كبير في قبولها على نطاق واسع فى شتى أنحاء العالم. وقبل أن يشارك كان الكثيرون من قادة البلاد النامية والدبلوماسيين في المنظمات متعددة الأطراف يرون أن مراقبة الانتخابات بطبيعتها انتهاك غير مناسب للسيادة الوطنية. ولكن حتى على الرغم من أن اهتماماته وفاعليته قد جلبت اعتراضات، فأن مشاركته قد غيرت صيغة القضية من هل مراقبة الانتخابات شئ مناسب إلى كيف تستطيع المراقبة أن تساهم، وأصبح السؤال هو "ما هى القضايا القابلة للوساطة الخارجية؟" و"إلى أي مدى يكون على المراقبين الدوليين الضغط بتوصياتهم على السلطات المحلية؟" بدلاً من التساؤل عما إذا كان للمراقبين حق المشاركة

أساساً. وعلى الرغم من المنزلة الفريدة لكارتر إلا أنه استطاع مع ذلك إضفاء الشرعية على دور المراقبين الدوليين الآخرين لتقديم توصياتهم والتوسط في المنازعات حتى وإن تعين عليهم بالضرورة أن يكونوا أكثر مراعاة أو أكثر حذراً عند القيام بذلك.

و علاوة على ذلك، فإنه بالإضافة إلى جعل دور المراقبين الدوليين النشط شرعياً، قدم الرئيس السابق كارتر مساهمة لا تقدر لأضفاء طابع احترافى على مراقبة الانتخابات. وبالتركيز على مناخ ما قبل الانتخاب وعلى استعدادات الانتخاب وفرز الأصوات في الأيام المبكرة لمراقبة الانتخابات، استطاع أن يجعل مراقبة الانتخابات أكثر من مجرد إجراء سطحي أو رمزي. فقد أرست زيارته للتقييم قبل الانتخابات واهتمامه بالحصر الموازي معايير رفيعة لتعزيز الديمقراطية دولياً.

الفصل السادس

نحو انتخابات نزيهة وحرّة؟

"ليس ممكناً إجراء انتخابات حرة ونزيهة في أي مكان في العالم، إلا أننا لا نستطيع التخلى عن عبارة حرة ونزيهة".

جون ماكومبى "Jhon Makumbe"– أستاذ ومراقب انتخابات – زيمبابوى[١]

فى السنوات الأخيرة ظهر توافق دولي– فى الرأى تقريباً – حول مبدأ ما يجب أن تكون عليه الانتخابات الديمقراطية. وبالإضافة إلى القيام بعملية الاقتراع والفرز بنزاهة لابد وأن تتاح الفرص للأحزاب السياسية لأن تتنافس، وأن تصل بشكل متكافئ لوسائل الإعلام وتحظى بإدارة للانتخابات غير منحازة وبقواعد عادلة ومناخ سياسي خال من الخوف، والبت السريع والعادل فى المنازعات والشكاوى المتصلة بالانتخابات. والانتخابات التى تتفق مع هذه المعايير يشار إليها عادةً على أنها "حرة ونزيهة".

ويتعارض هذا الفهم الواسع للانتخابات باعتبارها أساساً عملية سياسية ، مع التركيز غير اللازم من جانب المراقبين على يوم الاقتراع أو على إدارة الانتخاب. وبدلاً من ذلك، فإن الرقابة السابقة على الانتخابات للإطار القانوني المؤسسي، وتسجيل الناخبين، ومدى أهلية المرشحين والأحزاب، ومناخ الحملات وبرامج تثقيف الناخبين، والوصول المتوازن لوسائل الإعلام كل ذلك يمكّن إعتبار أن الأنتخابات تجرى داخل السياق من أن تكون داخل الإطار. وبالمثل، فإن المراقبة المستمرة بعد يوم الانتخاب قد تظهر إذا ما كان عدد الأصوات نزيهاً وهل تحترم نتائج الانتخابات. وتوافق مجموعات المراقبين حالياً بصفة عامة أنه يتعين عليهم رصد كافة الجوانب المهمة في العملية الانتخابية.

بيد أنه على الرغم من مثل هذا الاتفاق من الناحية النظرية، فإن المعايير التي يقيم بها المراقبون الدوليون الانتخابات تبقى غير واضحة مع أن عدداً من المنظمات الدولية والمعلقين قد اقترحوا معايير محددة. وبالرغم من التعبير بوضوح على أن هذه المعايير تمثل الحد الأدنى من المعايير الخاصة بالانتخابات الحرة والنزيهة، فإنها تكون عادةً تطلعات واسعة. وتقييم ما إذا كانت عملية انتخاب معينة قد التزمت بمثل هذه المعايير أمر صعب للغاية، وكثيراً ما تؤثر اعتبارات خارجية على مثل هذا التقييم، وغالباً مايبدو الحكم على السياق السياسى أمراً ذاتياً أو يميل لأن يجعل الحد الأدنى لمتطلبات الانتخابات الديمقراطية تبدو نسبية أكثر منها عالمية. وأصبحت عبارة "حرة ونزيهة" أقرب للغموض منها للوضوح.

وفى الفصلين السابقين قمت بوصف المنظمات والقوى الفاعلة الرئيسية في مجال الرقابة الدولية للانتخابات. ويدور هذا الفصل حول المعايير الدولية للانتخابات. ويتناول هذا الفصل أولاً معضلة محاولة تحديد إذا ما كانت انتخابات معينة حرة ونزيهة ويفحص مزايا وتداعيات الصياغات اللفظية البديلة. وأرى أن المعايير الحالية لتقييم الانتخابات غير عملية ولا تتسق مع الممارسة الفعلية. وأن البحث عن توليفات أفضل من الكلمات يكشف عن ضعف المراقبة الدولية. ثم يتناول الفصل الاعتبارات التي يهتدى بها مجموعة دولية ما إذا كانت تراقب انتخابات معينة فى الأساس أم لا. وقد ثبت أن لكلتا هاتين القضيتين صعوبتها في الواقع بالنسبة لمراقبى الانتخابات وكانت الجهود الرامية لتحديد معايير واضحة غير واقعية إلى حد كبير.

مصادر معايير التقييم

يقوم مراقبو الانتخابات صراحة أو ضمناً بالحكم على إذا ما كانت الإنتخابات ديمقراطية أم لا وفقاً لمعايير مستمدة من ثلاثة مصادر: (١) القوانين الوطنية (٢) القانون الدولي بما في ذلك الأحكام القابلة للتطبيق من وثائق حقوق الأنسان الدولية حقوق الإنسان (٣) الأعراف والتطلعات الدولية.

فأولاً، لابد أن تجرى الأنتخابات وفقاً للقوانين واللوائح الوطنية السارية والقائمة سلفاً. وبالرغم من أن السلطات الوطنية الانتخابية والقانونية هي المسئولة عن تأمين مطابقة انتخاباتها للقوانين المحلية، فإن المراقبين الدوليين يمكنهم بل ويجب عليهم أن يبينوا إذا كانت إدارة الانتخابات قد انحرفت عن المتطلبات القانونية المطبقة، (وبالطبع يتعين على المراقبين الدوليين أن يبينوا أيضا ما إذا كانت قوانين البلد ذاتها لا تتفق مع القانون الدولي أو مع الأعراف الديمقراطية الدولية).

ثانيـاً، يفرض القانون الدولي بعض الالتزامات على السلطات الانتخابية وعلى إدارة الانتخابات. وتأتي مثل هذه الالتزامات من الأحكام المطبقة في الاتفاقات الدولية عن حقوق الإنسان ومن الأعراف التي أصبحت "قانوناً عرفياً دولياً". كما يحدد الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والميثاق الدولي عن الحقوق المدنية والسياسية ومواثيق دولية أخرى شرطين أساسيين للانتخابات الديمقراطية: - ١) حق التصويت العام والمتساوى ٢) الاقتراع السري[٢]. وتأتي الاتفاقيات الدولية التي تحظر التمييز على أساس من العرق أو النوع بالمزيد من الدعم للحق في المشاركة في الانتخابات وفقاً لقاعدة "حق الانتخاب العام والمتكافئ"[٣]. كما يضمن القانون الدولي حقوق إنسانية وسياسية أخرى تعد أساسية للانتخابات الحرة مثل حرية التعبير وحرية التجمع والحرية التنظيمية[٤].

ثالثاً، يحكم المراقبون الدوليون بما إذا كانت انتخابات معينة تستجيب للأعراف الدولية التي أرستها الممارسة النمطية للانتخابات الديمقراطية فى شتى أنحاء العالم بالرغم من أن مثل هذه المعايير قد لا تكون وصلت لمرتبة القانون العرفي الدولى. كما يقوم المراقبون الدوليون كذلك بتقييم الانتخابات بالرجوع للقوانين والممارسات السائدة في البلاد الديمقراطية. وتتنوع نظم الانتخاب والقواعد التي تحكم السياسة وطرق تنظيم الانتخابات تنوعاً كبيراً إلا أن الممارسات في البلاد الديمقراطية تكشف عن التزام مشترك في مبادئ جوهرية. وعلى الرغم من أنه ليس على الانتخابات في الديمقراطيات الناشئة أن تتبع بالضبط كافة ممارسات النظم الديمقراطية، فإنه من المتوقع منها أن تتبنى إجراءات تتفق مع هذه المبادئ الجوهرية. ومع ذلك فأنه كما تذكّرنا كارثة الانتخابات الرئاسية في الولايات المتحدة عام ٢٠٠٠ في ولاية فلوريدا، فإن الديمقراطيات المستقرة يقر نظامها أحياناً انتخابات معيبة لا ترقى لمستوى هذه المبادئ.

ومنذ منتصف التسعينيات من القرن الماضي، أصدر الاتحاد البرلماني الدولي ومعهد برجستراسر "Bergstraesser institute" في ألمانيا ولجنة هلسنكى النرويجية ومكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان التابع لمنظمة الأمن والتعاون الأوروبي والاتحاد الأوروبي وغيرها إعلانات عن متطلبات الانتخابات الحرة والنزيهة أو الديمقراطية والمعايير التي يتعين أن يحكم بها المراقبون الدوليون على الانتخابات (أنظر الجدول ٦-١ إلى ٦-٥). وتجمع هذه الإعلانات صراحةً أو ضمناً الالتزامات القانونية الدولية والأعراف المقبولة. وبالمثل قام العلماء بتحليل وتجميع هذه المعايير. ومع ذلك ظل الاتفاق على مجموعة محددة ومتفق عليها من المعايير للحكم على الانتخابات أمراً مراوغاً.

معيار الانتخابات "الحرة النزيهة"

كثيراً ما يتحدث المراقبون الدوليون والصحفيون والدبلوماسيون والأكاديميون وغيرهم عما إذا كانت الانتخابات حرة ونزيهة. والواقع أن هذا المعيار قد أصبح المحك المفضل في معظم عمليات تقييم الانتخابات فى فترات الأنتقال أو عقب إنتهاء الصراع، ويفترض معظم الناس أن وظيفة المراقبين هي تحديد إذا ما كانت الانتخابات حرة ونزيهة. ومع ذلك، فإن ممارسة الرقابة لم تحدد بوضوح ما يعنيه هذا.

يشير قياس الانتخابات إزاء معيار الحرية والنزاهة لوجود إنقسام – إن الانتخابات إما أن تنجح أو أن تخفق في اختبار شرعيتها – عندما تكون الانتخابات بالفعل عملية سياسية يتم الحكم عليها بأسلوب أكثر واقعية إزاء سلسلة متصلة بالمعايير ويتعين أن توضع في السياق. وقد شجع هذا التركيز على تحديد مدى الحرية والنزاهة ، التقيم الدولي للانتخابات على إصدار أحكام مطلقة "للمحصلة النهائية" تخفق في أن تأخذ في اعتبارها الفروق الصغيرة أو

السياق. ومثل هذه الأحكام تعني ضمناً أن الانتخابات في البلاد الديمقراطية محصنة من الإدانه وهذا أمر غير دقيق.

وبالرغم من استخدام هذه الجملة لأمد بعيد والمعنى الكبير الذي ارتبط بها، فأنه مما يثير الدهشة أنه لم يتحقق سوى تقدم طفيف في تطوير مجموعة من المعايير العملية التي يمكن بها الحكم على الانتخابات إذا ما كانت حرة ونزيهة. و لم تكن الجهود الرامية لوضع معيار أكثر دقة مرضية لحد كبير.

والإشارة إلى الانتخابات "الحرة والنزيهة" ليست بجديدة، ففي عام ١٩٢٧ تعهد هنري ستيمسون "Henry Stimson"، والمبعوث الخاص لرئيس الولايات المتحدة كالفين كوليدج "Calvin Coolidge"، للولايات المتحدة بانتخابات حرة ونزيهة في نيكاراجوا كجزء من جهد مبكر في عملية بناء أمة في أعقاب الصراع[٥]". وفي عام ١٩٥٦ استخدم هذه العبارة تقرير للأمم المتحدة عن استفتاء عن مستقبل توجولاند[٦]، إلا أن هذه العبارة اكتسبت بروزاً للعيان لأول مرة عندما حددت الأمم المتحدة العملية التى تستطيع بها ناميبيا الحصول على الاستقلال. ففي عام ١٩٧٨ دعا قرار مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة رقم ٤٣٥ إلى "الاستقلال المبكر لناميبيا من خلال انتخابات حرة ونزيهة تحت إشراف الأمم المتحدة ورقابتها[٧]".و قد عين الأمين العام ممثلاً خاصاً للقيام بهذه المهمة.

وعندما انطلقت مراقبة الانتخابات في التسعينيات من القرن الماضي حاول عدد من المنظمات تحديد معيار الحرية والنزاهة بشكل أفضل أو توضيح المكونات العديدة لهذا المعيار. فتحدد وثيقة كوبنهاجن لعام ١٩٩٠ – على سبيل المثال – المعايير الدولية للانتخابات في البلاد الأعضاء في منظمة الأمن والتعاون الأوروبي. وأمتثالاً لاشتراطات الإعلان العالمي لحقوق الإنسان تتطلب معايير منظمة الأمن والتعاون الأوروبي أن تجرى البلاد الأعضاء انتخابات على فترات زمنية معقولة وأن تضمن حق الانتخاب العام والمتكافئ وأن تؤمن أن يتم التصويت بالاقتراع السري. وتمضى وثيقة كوبنهاجن إلى أبعد من ذلك لتضع صراحةً عدة متطلبات أخرى. إذ يتعين على الدول الأعضاء السماح بالتنافس على كل المقاعد في واحد على الأقل من مجالس السلطة التشريعية الوطنية مفتوحة للتنافس عليها بحرية وتأمين فرز الأصوات والإبلاغ عنها بنزاهة، واحترام حق المواطن في السعى للحصول على المناصب السياسية وضمان أن يوفر القانون والسياسة العامة مناخاً حراً للحملات الانتخابية وتوفير فرص الوصول لوسائل الإعلام بدون عوائق و ضمان المرشحين الذين يحصلون عدد الأصوات اللازمة المناصب[٨]. وفي عام ١٩٩٤ تبنى الاتحاد البرلماني الدولي "IPU" رسمياً "إعلان معايير الانتخابات الحرة والنزيهة" الذي أعلن عن طائفة واسعة من حقوق المواطنين والمرشحين والأحزاب والولايات و هو أمر ضروري للانتخابات الحرة والنزيهة[٩]. وتعكس هذه الإعلانات لكل من منظمة الأمن والتعاون الأوروبي والاتحاد البرلماني الدولي توافقاً واسعاً فى الرأى من

حيث المبدأ عما يشكل الانتخابات الحرة والنزيهة وأفادت كنموذج لتطوير المعايير المماثلة التي وضعتها منظمات دولية حكومية أخرى.

وفي مقال نشر في صحيفة جورنال أوف ديموكراسي في١٩٩٧ " Journal of Democracy"، قام علماء السياسة الهولنديين جورجين الكليت "Jorgen Elklit" وبال سفينسون "Palle Svensson" معيار الحرية والنزاهة. و كتب الكليت وسفينسون أن كلمة "الحرية" تشير إلى "فرصة الناخبين في الاشتراك في الانتخاب بدون إكراه أو قيود"، وعرفا "النزاهة" على أنها "عدم التحيز" بمعنى الأتساق (أي التطبيق غير المتحيز للقواعد) والمعقولية (أي التوزيع غير المتكافئ بشكل فعالى فيه للموارد ذات الصلة فيما بين المتنافسين) [١٠]". وفي دراسة ألمانية لمراقبة الانتخابات يقول ستيفان ماير "Stefan Mair" أن الانتخابات تكون نزيهة "إذا كان كل الناخبين لهم نفس عدد الأصوات ولا تستبعد أية جماعة سياسية" بأسلوب يتسم بالتمييز وتستطيع كافة الجماعات المشاركة في الانتخابات أن تعلن عن موقفها بشكل متكافئ[١١]". وتتحدث منظمات معنية بالديمقراطية وكذلك ممارسون كثيرون عن الحاجة إلى "تكافؤ الفرص" إذا كان للانتخابات أن توصف بالنزيهة[١٢]. ويقول كتيب إدارة المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان – على سبيل المثال – "أن مبدأ النزاهة لابد وأن يؤمن من الناحية المثالية فرصاً متساوية لكافة المشاركين في العملية الانتخابية[١٣]".

و يتعين على مراقبي الانتخابات أن يقوموا بشكل ما بتطبيق هذه الشروط المهمة وإن لم تكن واضحة، للانتخابات الحرة والنزيهة على الأوضاع الواقعية. ومع ذلك، تفشل تركيبة الكليت وسفينسون مثل المحاولات الأخرى لفحص مفهوم الانتخابات الحرة والنزيهة في أن تأتي بمساعدة كبيرة لتطوير خطوط إرشادية واقعية. وبتناول دور المراقبين، وضع كل من الكليت وسفينسون قائمة مطولة للمعايير الخاصة بكل من بعدى "الحرية" و"النزاهة" ولكل من مراحل العملية الثلاث: قبل يوم الاقتراع وفي يوم الاقتراع وبعد يوم الاقتراع. وهكذا فعلى سبيل المثال فإنه لتقييم ما إذا كانت العملية الانتخابية "حرة" قبل يوم الاقتراع يتعين على المراقبين النظر فيما إذا كانت حرية الحركة وحرية التجمع والتنظيم والخطابة متاحة (لكل من المرشحين والإعلام والناخبين وغيرهم). وكذلك "التحرر من الخوف فيما يتصل بالانتخابات والحملة الانتخابية" و"عدم وجود عوائق أمام الترشح فى الانتخاب" و"حق التصويت العام والمتساوي". وبالمثل فأنه لكى تكون عملية ما قبل يوم الاقتراع "نزيهة"، يرى هذا العالمان أنه لابد من وجود عملية انتخابية "شفافة" وإطار قانوني يضمن "ألا يحظى أي حزب سياسي أو جماعة في المجتمع بأي مزايا خاصة" وأن تكون "لجنة الانتخابات مستقلة وغير متحيزة" وأن "تتاح فرص متساوية للأحزاب السياسية وللمرشحين المستقلين للترشح "وبرامج غير متحيزة لتثقيف الناخبين" و"الوصول المتكافئ لوسائل الإعلام العامة" و"عدم إساءة استخدام المرافق الحكومية لأغراض الحملات الانتخابية" وهكذا..[١٤](أنظر الجداول من ٦-١ إلى ٦-٥).

الجدول ٦-١

معايير الانتخابات الحرة والنزيهة – الإطار القانونى والمساواة بين الدوائر الانتخابية

		الإعلان العالمى[أ]	الميثاق الدولى للحقوق المدنية والسياسية	وثيقة كوبنهاجن[ت]	الاتحاد البرلمانى الدولى[ث]	المنهج الأوروبى لمعهد برجستراسر[ج]	لجنة هلسنيكى[ح] النرويجى	ألكليت وسيفنسون[خ]	قرار المجلس الأوروبى[د]	كتيب مراقبة الانتخابات[ذ]	المعهد الديمقراطى[ر] الوطنى	كتيب المراقبة الأوروبية[ز] للانتخابات
المعايير العامة	المعايير الخاصة	١٩٤٨	١٩٦٦	١٩٩٠	١٩٩٤	١٩٩٥	١٩٩٦ ٢٠٠٠	١٩٩٧	١٩٩٨	١٩٩٩	٢٠٠٠	٢٠٠٢
الإطار القانونى: النطاق والنظام												
الحق فى انتخابات دورية		x	x	x			x					x

الشفافية	الإجراءات التشريعية لوضع قواعد أساسية شفافة وشاملة						x			x		x
	إجراءات يمكن التنبؤ بها منصوص عليها فى القانون واللوائح المنشورة مقدماً						x					
اتفاق الأحزاب على القواعد	موافقة الأحزاب على الإطار القانونى										x	
المساواة: الدوائر وتحديد												

شخص واحد- صوت واحد لكل شخص	حق التصويت بنفس القيمة أو الوزن صوت واحد لكل شخص		x	x			x					x

(أ) الإعلان العالمي لحقوق الإنسان – قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم ٢١٧ أ (III)– ١٩٤٨ – المواد ١٩ – ٢١ – ٢٩ (ملحوظة: لم يربط الإعلان العالمي لحقوق الإنسان صراح[…] بين الحريات الأساسية مثل حرية التعبير وتكوين الجمعيات والتجمع وبين الانتخابات)

(ب) الميثاق الدولي حول الحقوق المدنية و السياسية- القرار رقم ٢٢٠٠ أ – وثيقة الأمم المتحدة – أ/٦٣١٦ – ١٩٦٦ – البند ٢٥

(ت) مؤتمر الأمن والتعاون الأوروبي – وثيقة اجتماع كوبنهاجن بشأن البعد الإنساني (كوبنهاجن -٢٩ يونيو – ١٩٩٠)

(ث) المجلس البرلماني الدولي – إعلان حول الانتخابات الحرة والنزيهة – الدورة ١٥٤ – باريس – ٢٦ مارس ١٩٩٤

(ج) تيودور هانف وماريا ر . مكيافرنا – برنارد أوين – جوليان سنتا ماريا "مراقبة الانتخابات الديمقراطية: منهج أوروبي (فرايبورج : معهد أرنولد برجستراسر – ١٩٩٥)

(ح) اللجنة النرويجية في هلسينكي – مراقبة الانتخابات: مقدمة للمنهجية والتنظيم (أوسلو – اللجنة النرويجية في هلسينكي)

(خ) جورجين إلكليت وبال سفينسون "ماذا يجعل الانتخابات حرة ونزيهة؟" – صحيفة الديمقراطية – *Journal of Democracy 8* – رقم ٣ – يوليو ١٩٩٧)

(د) مجلس الاتحاد الأوروبي "الخطوط الاسترشادية – السياسة الأوروبية لمراقبة الانتخابات" – قرار المجلس رقم ٩٨/٩٢٦٢ (١٩٩٨

(ذ) منظمة الأمن والتعاون الأوروبي – كتيب إدارة المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان عن مراقبة الانتخابات – الطبعة الرابعة – وارسو – إدارة المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان -١٩٩٩)

(ر) المعهد الوطني الديمقراطي للشئون الدولية – الدروس المستفادة و التحديات التي تواجه المراقبة الدولية للانتخابات (واشنطن العاصمة – المعهد الوطني الديمقراطي للشئون الدولية ١٩٩٨)

(ز) أندرز أريكسون – مؤلف – كتيب بعثات الاتحاد الأوروبي لمراقبة الانتخابات (ستوكهولم – الوكالة السويدية الدولية للتعاون من أجل التنمية – ٢٠٠٢) نقلاً عن مجلس الإتحاد الأوروب[…] الخطوط الاسترشادية – السياسة الأوروبية لمراقبة الانتخابات

كتيب ...ة ...ات د	المعهد الديمقراطي الوطني د	كتيب المراقبة الأوروبية ذ
	٢٠٠٠	٢٠٠٢
	x	x

	(الانتخابات)	+										
مواد الاقتراع والانتخاب	تصميم آمن لاقتراع وتوزيع مواد الانتخاب (الاحتياطات المناسبة)					x	x					x
إجراءات والنو[illegible]	التصميم الفعال لأوراق الاقتراع						x					
	الصناديق المناسبة للاقتراع القيام بالاقتراع الفرز وفقا للقانون الانتخابات						x					
الشمول والحق في التصويت												

حق الاقتراع العام الشامل والمتساوى	الاقتراع العام الشامل والمتساوى	x	x	x		x	x	x				x
	يحق لكل مواطن بالغ الاقتراع بدون تمييز		x		x	x	x					
تسجيل الناخبين	تسجيل فعال للناخبين بدون تحيز أو تمييز (عدم وجود عوائق)				x	x		x				
	لا يتم الحرمان من حق التصويت إلا وفقاً لمعايير موضوعية قابلة للتحقق وفقاً للقانون الدولي				x X	x						

	حق الطعن في الحرمان من التسجيل											
	فرص مراجعة القوائم الانتخابية مقدما						x					
	إصدار عادل لبطاقات هوية الناخبين											
	عملية مواطنة عادلة											
	المواطنة للأشخاص الذين عاشوا في البلاد كمواطنين بالفعل لعدد كبير من السنوات						X					

المعاملة العادلة للمقيمين الدائمين من غير المواطنين											x
المساواة في الحقوق بغض النظر عن النوع والعرق والديانة ووضع الأقلية/عدم وجود مميزات خاصة لأي حزب سياسي أو فئة اجتماعية			x			x (مع استثناءات للمناطق الجغرافية المحرومة)					

علان العالمي لحقوق الإنسان – قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم ٢١٧ أ III– ١٩٤٨ – البنود ١٩ – ٢١ – ٢٩

لحوظة: لم يربط الإعلان العالمي لحقوق الإنسان صراحة بين الحريات الأساسية مثل حرية التعبير و ,تكوين الجمعيات و التجمع و بين الانتخابات)

ثاق الدولي حول الحقوق المدنية و السياسية– البند ٢٥

مر الأمن و التعاون الأوروبي – وثيقة اجتماع كوبنهاجن عام ١٩٩٠ لمؤتمر عن البعد الإنساني

(ج) المجلس البرلماني الدولي – إعلان حول معايير الانتخابات الحرة و النزيهة
(ح) تيودور هانف و ماريا ر . مكيافرنا – برنارد أوين – جوليان سنتا ماريا " مراقبة الانتخابات الديمقراطية : منهج أوروبي
(خ) اللجنة النرويجية في هلسينكي – مراقبة الانتخابات: مقدمة للمنهجية و التنظيم (أوسلو – النهج النرويجي في هلسينكي – ٢٠٠٠)
(د) جورجين إلكليت و بال سفينسون " ماذا يجعل الانتخابات حرة و نزيهة؟ "
(ذ) مجلس الاتحاد الأوروبي " الخطوط الاسترشادية – السياسة الأوروبية لمراقبة الانتخابات – قرار المجلس رقم ٩٨/٩٢٦٢ –(١٩٩٨)
(ر) منظمة الأمن و التعاون الأوروبي – كتيب إدارة المؤسسات الديمقراطية و حقوق الإنسان عن مراقبة الانتخابات
(ز) المعهد الوطني الديمقراطي للشئون الدولية – الدروس المستفادة و التحديات التي تواجه المراقبة الدولية للانتخابات
(س) أندرز أريكسون – مؤلف – كتيب بعثات الاتحاد الأوروبي لمراقبة الانتخابات (نقلا عن مجلس الاتحاد الأوروبي - الخطوط الاسترشادية – السياسة الأوروبية لمراقبة الانتخابات).

الجدول ٦-٣

معايير الانتخابات الحرة و النزيهة – الترشح و الأحزاب السياسية والحملات بما فى ذلك الوصول إلى وسائل الإعلام و الحصول على التمويل

		الإعلان العالمى[أ]	الميثاق الدولى[ب]	وثيقة كوبنهاجن[ت].	المجلس البرلمانى الدولى[ث]	المنهج الأوروبى لمعهد برجستراسر[ج]	لجنة هلسينكى[ح]	ألكليت وسيفنسون[خ]	قرار المجلس الأوروبى[د]	كتيب مراقبة الانتخابات[ذ]	المعهد الوطنى الديمقراطى[ر]	كتيب المراقبة الأوروبية[ز]
المعايير العامة	المعايير الخاصة	١٩٤٨	١٩٦٦	١٩٩٠	١٩٩٤	١٩٩٥	١٩٩٦ ٢٠٠٠	١٩٩٧	١٩٩٨	١٩٩٩	٢٠٠٠	٢٠٠٢
الترشح والأحزاب السياسية												
حق الترشح	تكافؤ الفرص فى لترشح		x	x	x	x		x	x		x	x

	وفقاً لمعايير القانون الوطني والدولي/عدم وجود عوائق للترشح للانتخابات (الأحزاب والمرشحين المستقلين)											
م التمييز	المعاملة غير المتحيزة من الشرطة والعسكر والمحاكم للمرشحين						x					x
	تكافؤ الفرص للأحزاب والمرشحين المستقلين) للترشح أو لتسمية مرشحين			x		x	x	x	x			
	حق الطعن على الحرمان من الترشح أو من الحقوق الحزبية أو تنظيم الحملات				x							

الحملات بما في ذلك الوصول إلى وسائل الإعلام و الحصول على التمويل												
	حرية التنقل				x			x	x		x	x
	حرية الخطابة والتعبير والرأي (للمرشح وللإعلام والناخبين وغيرهم)	x	x	x	x	x	x	x	x		x	x
	حرية التجمع	x	x		x	x	x	x	x		x	x
	التحرر من الخوف فيما يتصل بالانتخابات والحملة الانتخابية							x				
	حرية التجمع والحق	x	x	x	x	x	x				x	x

	في الانضمام للأحزاب السياسية وتأسيسها											
	حرية التجمع وتكوين المنظمات غير الحكومية والنقابات المهنية ومجموعات رصد حقوق الإنسان			x								
	حرية تنظيم الحملات			x	x	x	x					
	الحق في الحماية القانونية والإنصاف عند انتهاك الحقوق السياسية والانتخابية				x							
الأمن	حملة انتخابية منظمة/أوضاع سلمية						x	x				
	الحق في تأمين الأرواح والممتلكات				x							

	عدم وجود ترهيب للناخبين			x		x		x			x	x
وسائل الإعلام	تكافؤ فرص الوصول/العدالة فى وسائل الإعلام الخاضعة لسيطرة القطاع العام			x	x	x		x	x			
	فرص معقولة لعرض البرنامج الانتخابى (إعلام كاف للناخبين)				x						x	
	وسائل إعلام حرة في جمع ونقل المعلومات عن المتنافسين السياسيين وعن القضايا										x	
تثقيف الناخبين	تثقيف الناخبين غير منحاز (فعال وفى							x				x

	التوقيت المناسب)											
	حرية المنظمات الأهلية في القيام بتثقيف الناخبين										x	
ثقة الجمهور	ثقة الناخبين في دقة تسجيل الاختيارات واحترامها										x	
تمويل الحملات	قواعد تمويل الحملة توفر بالكامل فرص الحصول على مبالغ التمويل المعقولة للحملة											
	مخصصات غير متحيزة من الأموال العامة للأحزاب السياسية (إن وجدت)							x				

	عدم إساءة استخدام المرافق الحكومية لأغراض الحملات الانتخابية							x				
	الفصل بين الأحزاب والدولة			x								
	عدم تقديم الرشوة أو شراء الأصوات										x	
	العدالة في الحصول على موارد الدولة											

الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، البنود ١٩ – ٢١ – ٢٩ (ملحوظة: لم يربط الإعلان العالمي لحقوق الإنسان صراحة بين الحريات الأساسية مثل حرية التعبير وتكوين الجمعيات والتجمع وبين الانتخابات)

) الميثاق الدولي حول الحقوق المدنية و السياسية– البند ٢٥

) مؤتمر الأمن و التعاون الأوروبي – وثيقة اجتماع كوبنهاجن عام ١٩٩٠ لمؤتمر عن البعد الإنساني

) المجلس البرلماني الدولي – إعلان حول معايير الانتخابات الحرة و النزيهة

) تيودور هانف و ماريا ر . مكيافرنا – برنارد أوين – جوليان سنتا ماريا " مراقبة الانتخابات الديمقراطية : نهج أوروبي

(ح) اللجنة النرويجية في هلسينكي – مراقبة الانتخابات: مقدمة للمنهجية و التنظيم .
(خ) جورجين إلكليت و بال سفينسون " ماذا يجعل الانتخابات حرة و نزيهة؟ "
(د) مجلس الاتحاد الأوروبي " الخطوط الاسترشادية – السياسة الأوروبية لمراقبة الانتخابات –– قرار المجلس رقم ٩٨/٩٢٦٢ (١٩٩٨)
(ذ) منظمة الأمن والتعاون الأوروبي – كتيب إدارة المؤسسات الديمقراطية و حقوق الإنسان عن مراقبة الانتخابات– الطبعة الرابعة –وارسو – إدارة المؤسسات الديمقراطية و حقوق الإنسان –١٩٩٩)
(ر) المعهد الوطني الديمقراطي للشئون الدولية – الدروس المستفادة و التحديات التي تواجه المراقبة الدولية للانتخابات– واشنطن العاصمة – المعهد الوطني الديمقراطي (١٩٩٩)
(ز) أندرز أريكسون – مؤلف – كتيب بعثات الاتحاد الأوروبي لمراقبة الانتخابات (نقلا عن مجلس الاتحاد الأوروبي – الخطوط الاسترشادية – السياسة الأوروبية لمراقبة الانتخابات).

وتسعى صياغات بديلة تم وضعها بوضوح لإرشاد المراقبين، لترسيخ معايير شاملة للحكم على الانتخابات إلا أنها لا تقدم عملياً إلا القليل. وتطرح دراسة صنفها معهد برجسترايسر ومولتها المفوضية الأوروبية وعنوانها *"مراقبة الانتخابات الديمقراطية: منهج أوروبي"* فكرة أن الانتخابات لابد وأن تلبي أربعة معايير أساسية بدلاً من معيارين: "يجب أن تكون الانتخابات شاملة ومتكافئة وسرية وحرة"[١٥]. وتتضمن قائمة المراجعة الناتجة عن هذا المنهج الأوروبي أسئلة عن كل من الضوابط القانونية والعملية الانتخابية لكل من هذه الأبعاد الأربعة. فعلى سبيل المثال فأنه لكي نحكم على إذا ما كانت الانتخابات تنجح فى اختبار "الشمول" يكون السؤال هل تمنح القوانين كافة المواطنين حق التصويت وكل الأحزاب الحق في تقديم مرشحين وما إذا كانت العملية الانتخابية قد نصت على تسجيل الناخبين تسجيلاً نزيهاً وأتاحت الترشح لكافة المرشحين المؤهلين الحق في خوض الانتخابات[١٦]. وإلى جانب المعايير الأساسية الأربعة "للنهج الأوروبي" أضافت لجنة هلسنكى النرويجية معياراً خامساً ألا وهو معيار "الشفافية". ولكي تعتبر الانتخابات شفافة لابد أن تكون لها إجراءات واضحة وأن تكون نتائجها منشورة سواء الإجمالية أو المقسمة وفقاً للدائرة ومراكز الاقتراع، وأن تكون مؤمنة ضد التزوير[١٧]. وقد يتساءل البعض عن الغرض من وراء هذه المتطلبات الإضافية سوى أنها تبدو نقاط لتعقيد التحليل.

ولدى اقتراح معايير للنظر فيها بمعرفة مراقبي الانتخابات التابعين لها، وضعت إدارة المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان التابعة لمنظمة الأمن والتعاون الأوروبي قائمة لسبع مبادئ أساسية للانتخابات الديمقراطية وشرحاً لها: الشمول والمساواة والنزاهة والسرية والحرية والشفافية والخضوع للمسألة. وهذا يضيف "النزاهة" و"المسئولية" للعناصر الخمس السابقة.

ومعنى "المسئولية" في كتيب مكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان "لابد أن يتولى من يتم إنتخابهم مناصبهم وأن يعترفوا بمسئوليتهم تجاه الناخبين". وتوفر مبادئ إدارة المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان أيضاً تفاصيل إضافية متنوعة للمكونات الخمس السابقة للانتخابات الديمقراطية، فعلى سبيل المثال "يتطلب مبدأ المساواة إعطاء صوت ناخب ما وزناً متساوياً لوزن أصوات سواه من الناخبين ..."ويجب أن يؤمن مبدأ الحرية قدرة المواطن على الإدلاء بصوته في الاقتراع متحرراً من التخويف وأن يكون آمنا لمعرفته أن حقه في حرية التعبير وحرية تكوين الجمعيات وحرية التجمع سوف يتم الحفاظ عليه طوال عملية الانتخاب"[١٨]. ويقدم كتيب *بعثات الاتحاد الأوروبي لمراقبة الانتخابات* ثمانية مبادئ مستمدة من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والميثاق الدولي حول الحقوق المدنية والسياسية اللازمة "لعملية انتخابية سليمة وحقيقية"[١٩]. ويضع المعهد الديمقراطي الوطني للشئون الدولية قائمة باثنتي عشرة من المتطلبات التي تجعل "الانتخابات حقيقية" ويرى أنها حتى هذه ليست شاملة[٢٠].

وللأسف، فإن مثل هذه القوائم تحدد مؤشرات من النادر أن تلبي بالكامل في الانتخابات في دنيا الواقع. وبتوصيفها لما هو مثالي وليس الحد الأدنى من العناصر اللازمة لإنتخابات مقبولة، فإنها لا توفر تعريفاً نظرياً مرضياً لمعايير الحرية والنزاهة أو دليلاً عملياً للمراقبين. وتوفر العلوم السياسية بعض المتبصرة المهمة وتوفر الخطوط الاسترشادية الدولية تطلعات قيمة، إلا أن انتخابات قليلة – وخاصة في المناخ الانتقالي – تلبي كل المتطلبات المفترضة للانتخابات لكي تكون حرة ونزيهة. وكما يشير أحد الخبراء "يتعامل المراقبون الدوليون مع حالات صعبة بطبيعتها المتأصلة[٢١]".

ولا توفر الصياغات والمعايير المتنوعة عوناً في مهمة تحديد ما إذا كان معيار معين قد تم الوفاء به وكيفية التعامل مع معايير غامضة أو شروط تم تلبيتها جزئياً فحسب، أو ما هو الوزن الذى يجب منحه للمعايير المتنوعة. بعبارة أخرى، إنها لا تتوفر وسيلة موضوعية يمكن الحكم بها. ونتيجة لذلك هناك صعوبات عملية جادة فى إستخدامها لتحديد ما إذا كانت عملية انتخابية حرة ونزيهة. ماذا يتعين إذن على المراقبين فعله؟

بداية، لقد أصبحت منظمات المراقبة ذات الخبرة تتفادى حالياً بصفة عامة صيغة "الحرة والنزيهة" لأنها تبدو حاسمة أكثر مما يستطيعه المراقبون عادةً أو يجب أن يكونوا عليه، لقد تحولت هذه العبارة إلى شعار. وحتى عام ١٩٩٣ كان الكومنولث يوجه بعثات المراقبة التابعة له لأن تحديد ما إذا كانت الانتخابات حرة ونزيهة. وبالرغم من إعداد قوائم بأوجه النقص في انتخابات كينيا عام ١٩٩٢ اعترفت بعثة مراقبة الانتخابات التابعة الكومنولث بأنه: "كان من الصعب تقييم هذه الانتخابات من حيث الحرية والنزاهة[٢٢]". وبعد أن تلقى الكومنولث انتقادات عديدة لإخفاق في إدانة هذه الانتخابات قرر تفادي الحكم على ما إذا كانت الانتخابات حرة ونزيهة[٢٣]. وبالنسبة للانتخابات الصعبة في كمبوديا عام ١٩٩٨، أعرب ممثلو الاتحاد الأوروبي "عدم التقيد بمصطلحات ... لا تتناسب مع الظروف التي نجدها[٢٤]". وبالمثل خلصت اللجنة البرلمانية الأوروبية الخاصة بالتنمية والتعاون في عام ٢٠٠١ إلى أن "هناك صعوبات متأصلة في استخدام عبارة "حرة ونزيهة" للحكم على عملية انتخابات[٢٥]". وبعد عام ١٩٩٠ لم تستخدم أى بعثات تمت برعاية المعهد الديمقراطي الدولي على ما يبدو هذه العبارة لوصف أى من عشرات الانتخابات[٢٦]. ولم تستخدم منظمة الأمن والتعاون الأوروبي هذه العبارة في بياناتها العامة في السنوات الأخيرة.

ولتفادي هذا الفخ اللغوى الذي ينصبه معيار الحرية والنزاهة، رأى بعض المراقبين ومنظمات المراقبة أن مسئوليتهم هي تحديد ما إذا كانت الانتخابات تعكس "إرادة الشعب". وقد شرح ذلك رئيس أحد البعثات البرلمانية الاسترالية في انتخابات مضطربة في زيمبابوي عام ٢٠٠٠ في مؤتمر صحفي أعقب الانتخابات:

> لقد تعمدنا عدم استخدام عبارة "حرة ونزيهة" أو الإشارة لها بالنسبة لهذه الانتخابات لأنه في

العبارة مناسب في أي مرحلة من المراحل، ولكن السؤال الذي طرحناه على أنفسنا هو "هل لنتائج الانتخابات شرعية تعكس *الإرادة الديمقراطية لشعب زيمبابوى*؟[٢٧]".

وبالمثل، فإن الكومنولث بعد تجربته غير الموفقة في كينيا عام ١٩٩٢، عدل اختصاصاته المعيارية بحيث يطلب من البعثة "النظر في العوامل العديدة التي تؤثر على مصداقية العملية الانتخابية برمتها وأن تحدد وفقاً لحكمها الخاص إذا ما كانت تتوفر الشروط للتعبير الحر عن إرادة الناخبين ، و إذا كانت نتائج الانتخابات تعكس رغبات الشعب[٢٨]". وقد ذكرت بعثة مراقبي الاتحاد الأوروبي لنيجيريا عام ١٩٩٩– أنهاعلى الرغم من إعرابها عن "قلقها البالغ" إزاء التزوير – " ترى أن نتائج الانتخابات ... تعكس رغبات شعب نيجريا[٢٩]". وقد أعلن المعهد الجمهوري الدولي "أن الانتخابات في منغوليا عام ٢٠٠٠ "قد عكست بوضوح إرادة الناخبين المنغوليين[٣٠]". ويبرز *كتيب عام ٢٠٠٢ لبعثات المراقبة الأوروبية للانتخابات* "مفهوم الانتخابات الحقيقية لتقوم عليه المعايير العريضة التي يجب أن تؤخذ في الحسبان عند الحكم على ما إذا كانت انتخابات ما تعتبر انعكاساً فعلياً لإرادة الناخبين[٣١]". وفي دراسته العميقة لمراقبة الانتخابات يثير ماير التساؤل عن هذا الاتجاه: مهما كان ذلك مفهوماً فى أن ذلك يتم لتجنب عبارة "حرة ونزيهة " القاطعة .. فإن ما هو أكثر تعقيداً و إثارة للمشاكل هو أن نتكهن بنوايا الناخبين ونتائج الانتخابات. ما هي الطريقة الأخرى التي يمكن بها تسجيل نوايا الناخبين سوى بالانتخابات وكيف يمكن لهذا أن يتم بصورة صحيحة سوى بالانتخابات الحرة والنزيهة[٣٢]؟".

وتوافق خبيرة الانتخابات "إليزابيث كلارك "Elizabeth Clark" على أنه يجب على المراقبين أن يتفادو عبارة الحرة والنزيهة. وترى أن يستخدم المراقبون عبارات أخف ثقلاً مثل عبارة "مقبولة" والتي تعكس بشكل أفضل ما يفكر فيه المراقبون بالفعل عندما ينظرون إلى الدرجة التي اتفقت فيها الانتخابات مع الحد الأدنى من المعايير الانتخابية[٣٣]". وتجعل منظمة الأمن والتعاون الأوروبي، كما فعلت في مونتنيجرو عام ٢٠٠٢، المحك هو ما إذا كانت الانتخابات "قد أجريت بصفة عامة وفقاً للالتزامات والمعايير الدولية للانتخابات الديمقراطية[٣٤]". وقد ذكرت منظمة الأمن والتعاون الأوروبي عن الانتخابات البرلمانية في أوكرانيا التى جرت عام ٢٠٠٢ – في صياغة نمطية لها– أنها "بينت تحقيق تقدم عن الانتخابات البرلمانية التى تمت عام ١٩٩٨ نحو تلبية الالتزامات والمعايير الدولية على الرغم من استمرار بعض العيوب المهمة[٣٥]". وفي تقييمه الأول المثير للجدل للانتخابات البرلمانية في باكستان، ذكر المعهد الوطني الديمقراطي عيوباً شديدة إلا أنه ذكر: "أنه لا يعتقد أن مثل هذه المشكلات تغير بشكل كبير نتائج الانتخابات[٣٦]". ويؤيد ماير هذه الصيغة فيقول إنه: "على المراقبين أن يفكروا فيما إذا كان عدد المخالفات ومداها يزيد عن المستوى المقبول وأن من شأنها أن تؤثر بشكل ملحوظ على نتائج الانتخابات[٣٧]". ومع ذلك تساءل النقاد عن بيان

بعثة المعهد الديمقراطي الوطنى في باكستان على أساس أن فارقاً قدره بضعة مقاعد في الانتخابات البرلمانية – حتى وإن كان لا يغير الفائز علي المستوى الوطني العام – لابد وأن يعتبر نتيجة مختلفة إلى حد كبير.

وقد تبنى المراقبون حلولاً وسط للتعبير عن تقييمهم للانتخابات. وكثيراً ما يصفون الانتخابات الانتقالية التي بها قصور بأنها "خطوة للأمام" نحو الديمقراطية. ففي كينيا عام ١٩٩٢ على سبيل المثال صف الكومنولث الانتخابات بأنها "خطوة عملاقة على طريق الديمقراطية والتعددية الحزبية[٣٨]". و خلص البيان الأولي لمنظمة الأمن والتعاون الأوروبي حول أرمينيا عام ١٩٩٨ إلى أن " هذه الانتخابات بصفة عامة كانت خطوة للأمام بالنسبة الانتخابات المضطربة لعام ١٩٩٦ ونحو تفعيل الديمقراطية[٣٩]". وفي كمبوديا عام ١٩٩٨، قال رئيس بعثة المعهد الجمهوري الدولي جيمس ليلاى "James Lilley" أن: " العملية [في يوم الانتخاب] بدت خطوة للأمام بالنسبة للديمقراطية في كمبوديا[٤٠]".

ويرى الكليت وسفينسون أنه يتعين على مراقبي الانتخابات عند وضع تقييمهم يصدروا أحكاماً سياسية، مثل هل ستؤدي الانتخابات إلى المزيد من الديمقراطية وتشجع التنافس السياسي وتشرك المزيد من الناس في العملية السياسية أو تؤدي إلى تحسن في مستوى جودة النقاش السياسي. "إذا كان يتعين على المرافبين أن ينظروا إلى الانتخابات على أنها ليست حدثاً منعزلاً، ولكن جزء من عملية التحول الديمقراطي، فإنهم لا يمكنهم تفادي النظر فيما إذا كانت تسهم في هذه العملية وكيف[٤١]".

وللأسف فإن هذه الأحكام الخاصة عما إذا كانت الانتخابات تعكس "إرادة الشعب" وإذا كانت "مقبولة" "وتلبي المعايير الدولية" أو تمثل "خطوة للأمام" نحو الديمقراطية، لا تقل في كونها ذاتية عن الحكم بأن الانتخابات كانت حرة ونزيهة. وعلى العكس من ذلك، فإن هذه البدائل تشير على الأقل لأهمية إصدار حكم دقيق على أساس من المضمون بدلاً من معيار "الأبيض أو الأسود" غير الواقعي. ومع أن هذه يمكن ان تكون مسألة لغوية، فإن الكلمات البديلة لها على الأقل ميزة أنها غير مثقلة بالنظريات البالية الكثيرة. وقد توحي بعملية اقل اهتماماً بالصيغ الرسمية وتعنى أكثر بالتحليل عند وضع التقييم.

وعلى أى حال، فإنه بالرغم من أن المراقبين قد يتفادون مصطلحى الحرة والنزيهة لمحاولة تركيز الانتباه على الفروق الدقيقة والتفاصيل، فإن الصحفيين الوطنيين والدوليين عادة لا يزالون يتطلعون للحصول على إشارة تقييم إما بالنجاح أو بالفشل. وعلى ذلك فمن الناحية العملية فإنه حتى إذا اجتهد المراقبون لتفادي إستخدام الأحكام والكلمات السحرية يقوم الصحفيون دائماً تقريباً بترجمة تقييم المراقبين إلى أحكام حول ما إذا كانت الانتخابات حرة ونزيهة.

هل يعني هذا أنه ليس هناك حد أدنى من المعايير الشاملة المحددة للانتخابات بخلاف مجرد المبادئ التحذيرية؟ ويخلص الكليت وسفينسون إلى أن "عبارة حرة ونزيهة لايمكن أن تدل على الالتزام بمعيار عام محدد للمنافسة الانتخابية. إذ لا يوجد مثل هذا المعيار وتعقد العملية الانتخابية يجعل مفهوم أي صيغة مبسطة أمراً غير واقعي"[٤٢]. ويرى كل من كريشنا كومار "Krishna Kumar" من الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية ومارينا أوتاواى " Marina Ottaway" التابعة لمنحة كارنيجيي للسلام العالمي أن غموض معيار الحرة والنزيهة ليس "بالمشكلة التي يمكن حلها بالمزيد من البحث".

> ولكن المشكلة هي مشكلة غرس المواقف الأكثر إحترافية وتخصصاً بين مراقبي الانتخابات فإبلاغ أكثر وضوحا مع الإعلام ومع الجمهور بصفة عامة عن كيفية الحكم على الانتخابات وعما يجعل الانتخابات مقبولة في ظل الظروف السائدة في بلد معين[٤٣].

وبالرغم من ظهور توافق كبير في الرأى بشأن المعايير الدولية التي تحكم شرعية الانتخابات إلا أنه ثبت حتى الأن الصعوبة الفائقة لتطوير معيار أو معايير عملية يمكن بها قياس الانتخابات الانتقالية في دنيا الواقع. ووفقاً لذلك، لابد للمعنيين بتشجيع الديمقراطية من خلال مراقبة الانتخابات من التركيز على الكفاءة المهنية للمراقبين ومنهجيتهم وجودة تحليلاتهم بدلاً من التركيز فقط على ما إذا كانوا يقرون عن شرعية الانتخابات أو يتشككون فيها.

معايير فى السياق

إن الانتخابات هى عملية سياسية تنتشر مع مرور الزمن ولابد من تقييمها وفقاً لمعايير دولية مستقرة بما في ذلك المعايير الدولية الخاصة بالحريات السياسية وحقوق الإنسان. وفي الوقت نفسه، فإنه رغم من أن المعايير الدولية هي معايير عامة، لابد أن نحكم على الانتخابات في سياقها السياسي. ومع ذلك، فإن إدخال موضوع السياق من شأنه على ما يبدو أن يجعل التحليل ذاتياً ويهدد بإطلاقه بعيداً عن مراسي المعايير العالمية. وبطريقة ما يتعين على المراقبين الدوليين أن يأخذوا السياق في الحسبان بدون تحويل المعايير الديمقراطية من معايير عالمية إلى معايير نسبية أو "تقليل أهميتها".

وتتم كل عملية انتخابية في ظل أوضاع سياسية وتاريخية وثقافية معينة. وتؤثر عوامل ما إذا كان للبلد خبرة سابقة بالانتخابات التنافسية أو مدى تطوره الاجتماعي والاقتصادى بالضرورة على جودة الانتخابات. ويرى العديد من المحللين والمسئولين الحكوميين ومنظمات المراقبة أن الانتخابات في البلاد النامية يجب أن لا تجرى وفق نفس المعايير السارية في انتخابات البلاد التي لديها ممارسات وخبرات ديمقراطية مستقرة فى مجال الانتخابات التنافسية الحقيقية. ولدى تناوله للانتخابات الانتقالية في بارجواي عام ١٩٨٩، ذكر المعهد الديمقراطي

الوطنى – على سبيل المثال – "إن التركيز فقط على التزوير والمخالفات الإدارية يلحق الضرر بكثيرين من أبناء بارجواي ممن نشطوا لأول مرة بفعل الانتخابات". ولدى رئاسته لوفد من منظمة الوحدة الإفريقية لانتخابات مضطربة في زيمبابوى عام ٢٠٠٠، قال رئيس ليبريا السابق أموس سوير "Amos Sawyer" على نفس المنوال: "لا يمكننا المقارنة بين انتخابات تجرى في زيمبابوى بانتخابات تتم في ليبريا أو غانا فما بالنا بأوروبا أو أمريكا الشمالية، فالظروف كلها مختلفة[٤٤]".

وبدلاً من الموافقة على تقليل اهمية المناخ شبه الإستبدادى، رأى المعهد الديمقراطى الوطنى في السنوات الأخيرة النقيض وهو أن بعض الحكومات الإستبدادية يتعين عليها نظراً لأنها لا تحظى بالثقة ، أن تطبق معايير أعلى. وذكر أحد مسئولي المعهد الديمقراطي الوطنى أثناء شهادته أمام الكونجرس عام ٢٠٠٠ – على سبيل المثال – أن بلاداً مثل زيمبابوي حيث يؤدي العنف والخوف إلى الإقلال من مصداقية الانتخابات، يتعين عليها أن فلابد من تخطي الحد الأدنى من متطلبات قانون الانتخابات لبناء ثقة الكافية في العملية لدي الجمهور، ودعا لاتخاذ "*خطوات استثنائية* لتعزيز الحقوق الانتخابية وفتح باب الحوار بين المتنافسين السياسيين[٤٥]". وأبدت بعثة مماثلة من المعهد الديمقراطي الوطنى في المكسيك عام ٢٠٠٠ نفس الرأى: "في البلاد التي سيطر فيها حزب واحد على الحياة السياسية لسنوات عديدة ، يتعين اتخاذ خطوات استثنائية لبناء ثقة الجمهور في الانتخابات[٤٦]". وبالمثل فإنه بالإشارة للمشاكل المتكررة في الممارسة الانتخابية في أرمينيا، ذكر وفد المعهد الديمقراطي الوطنى لأرمينيا عام ٢٠٠٢:

> في مواجهة مثل هذه المشاكل يلزم بذل جهود استثنائية من جانب الحكومة والسلطات الانتخابية لبيان أن انتخابات عام ٢٠٠٣ سوف تدار بطريقة سليمة، و يتعين على السلطات أن تتخذ خطوات إضافية لاستبعاد الإعتقاد بوجود مخالفات .... و في حين أن هذه مهمة صعبة فلابد للسلطات أن تتخذ إجراءات كافية لكي تحمل الجمهور على الاعتقاد بأن الانتخابات القادمة ستنفصل عن الماضي[٤٧].

وبالرغم من أن ثقة الجمهور مفتقدة في هذا النوع من الانتخابات وهذا أمر ب
إلا أن هذا الرأي الجديد القائل بأن القوى الفاعلة السيئة عليها التزامات خاصة
فمثل هذه التقديرات التي تلتمس العذر لمشكلات يجب ألا تكون مقبولة
عل ى كاهل الحكومات أو البلاد يبدو إنها تجعل التقديرات الدولية
غير مبرر وتفتح المجال لاتهام المراقبين بالتحيز وتضعف مف
معايير عالمية عامة. ويعني ذلك أنه يجب أن لا تخفض

الشروط المسبقة للمراقبة

حددت منظمات دولية عديدة المعايير التي ستحكم بموجبها في المقام الأول على إذا ما كان من المناسب أن تراقب انتخابات معينة أم لا. وقبل أن ترسل الجهات الدولية المانحة والمنظمات المعنية بالديمقراطية المراقبين يتعين عليها أن تنظر في مسألة مهمة ألا وهي هل ستقوم أساساً بعملية المراقبة. فبالنسبة لانتخابات داعمة عديدة قد لا تكون المراقبة ضرورية، وبالتالي فهي مضيعة للوقت والجهد والمال. وفي الانتخابات التي تتم في مناخ مغلق وغير ديمقراطي ربما لا تكون المراقبة ببساطة ملائمة.

والأهم من كل هذا أن الجهات المانحة ومنظمات تعزيز الديمقراطية تسلم بصفة عامة بأن المراقبين المحتملين لابد وأن ينظروا في إمكان أن تضفي مشاركتهم في عملية معينة دعما مشروعاً غير مقصود أو شرعية على هذه العملية. ويحذر الاتحاد الأوروبي: "لابد من العناية عند اتخاذ قرار بإرسال بعثة مراقبة أوروبية إذا ما كانت هذه البعثة سوف تساهم في إضفاء الشرعية على عملية غير شرعية[٤٨]". وعلى سبيل المثال، فقد رفض الاتحاد الأوروبي إرسال مراقبين لانتخابات معينة في كازاخستان أو توجو عام ١٩٩٩ لتفادى إضفاء شروعية غير مستحقة. وبالمثل فإنه وفقاً لاتفاق بين برنامج الأمم المتحدة الإنمائي وقسم المساعدات الانتخابية صدق عليه الأمين العام والجمعية العامة فإنه قبل أن تقدم الأمم المتحدة مساعدات انتخابية أو ترسل مراقبين: "عليها أولاً أن تقّيم بعناية الأوضاع السابقة على الانتخابات... لكي تؤمن عدم المشاركة إلا في إطار تتسم فيه الانتخابات بالشرعية[٤٩]".

ويشير رجنالد أوستن "Reginald Austin" وكان يعمل سابقاً فى المعهد الدولي للديمقراطية والمساعدات الانتخابية، إلى أن انتخابات زيمبابوي عام ٢٠٠٢ أثارت نفس السؤال: هل تستحق أي انتخابات المراقبة إذ أتضح مقدماً من السياق أنها لن تكون حرة أو نزيهة؟ لقد كان الاتجاه هو القيام بالمراقبة بدلاً من رفضها، إلا أنه أعرب عن القلق من أن "دخول بعثة في مثل هذا المناخ المتحيز تخاطر بأن تضفي الشرعية على حكومة لم يتم "انتخابها" من خلال ممارسة حرية الاختيار[٥٠]". ويرى العالم الهولندى أودافان كراننبورج "Odavan Cranenburgh" أنه إذا لم تكن الحكومة المضيفة "ملتزمة بوضوح بالإصلاحات الديمقراطية، فقد يؤدى إرسال مراقبين في النهاية إلى إضفاء شرعية غير مستحقة على الانتخابات"، ويضيف رؤية متبصرة قائلاً: "أن ذلك معناه أن القرار بشأن الأوضاع السابقة هو في الواقع القرار المهم[٥١]".

وعلى عكس من ذلك يرى تحليل جرى تحت رعاية مشروع إدارة وتكاليف الانتخابات للأمم المتحدة، والمعهد الدولي للديمقراطية والمساعدات الانتخابية، والمؤسسة الدولية للنظم الانتخابية أن: "الانتخابات المشكوك فيها أو السيئة تحتاج أيضاً إلى المراقبة حتى يتم فضح الممارسات غير القانونية وغير الأخلاقية وتقييمها والإعلان عنها على نطاق واسع من خلال

التقارير الدولية. إن الدروس المستفادة قد توضح ما لا يجب عمله مثلما تتضمن ما يجب عمله[٥٢]". ويذكر كتيب *إدارة المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان* بكل بساطة: "إن الإدارة لا تشارك الرأي القائل أن مجرد حضور مراقبيها يضفي الشرعية على أى عملية انتخابية[٥٣]".

وقد أوصت مجموعة من خبراء مراقبة الانتخابات في لقاء نظمه المعهد الدولي للديمقراطية عام ١٩٩٨ الجهات الدولية الفاعلة باستخدام القوة الفعالة التى تتيحها إمكانية إرسال مراقبين للإصرار على إجراء تحسينات. فقبل اتخاذ قرار إرسال المراقبين تحظى المنظمة " بأكبر قدر من المرونة والقدرة على التفاوض إزاء الجهة المضيفة المحتملة" مما يتيح لها "تحديد أي من جوانب القصور في العملية الانتخابية في البلد" و"مساعدة الحكومة للتعرف على هذا القصور وتصحيحه". ويوصي المعهد الدولي للديمقراطية القوى الفاعلة الدولية بأستغلال رغبة البلد في الحصول على الشرعية التي تأتي مع المراقبة الدولية لضمان إدخال تحسينات على العملية الانتخابية. وعادةً يمكن ممارسة أكبر قدر من الضغوط المعنوية من جانب المجتمع الدولي عند مرحلة اتخاذ قرار بشأن المشاركة بالمراقبة على الانتخابات من عدمه، وليس في المرحلة اللاحقة عند إعلان عما إذا كانت الانتخابات حرة ونزيهة أم لا[٥٤]". ويرى ماير كاتب الدراسة الألمانية أن المراقبين الذين يصلون قبل فترة طويلة من يوم الانتخاب يمكنهم أن يقدموا إضافات لمسألة "إذا كان يتعين ممارسة الضغوط الخارجية والإنمائية على البلد المضيف لكي يؤمن الظروف اللازمة لإرسال بعثة أكبر لمراقبة الانتخابات[٥٥]".

و مثلها مثل المعايير الحالية لتقييم الانتخابات، فإن مناقشة المعايير المستخدمة لتحديد ما إذا كان يلزم وضع برنامج مراقبة تبدو غير واقعية. وتدعو الخطوط الاسترشادية المقترحة بصفة أساسية المراقبين الدوليين لمقاطعة أي انتخابات يبدو أنها ديمقراطية بالقدر المعقول. فعلى سبيل المثال رأت المفوضية الأوروبية أنه يجب أن لا يشارك المراقبون الأوروبيون فى الانتخابات فقط إذا كان تواجدهم "مستحسناً" و"مجدياً" و"مفيداً[٥٦]". ويحدد قرار من المجلس الأوروبي بشأن سياسة أوروبا لمراقبة الانتخابات عدداً من الشروط المسبقة المعينة[٥٧]. ويرى المعهد الدولي للديمقراطية أنه يجب أن لا يشارك المراقبون الدوليون في أي انتخابات ما لم تلبي شرطيين: أن يكون هناك "اتفاق أساسي مع الدولة المضيفة" يتضمن "المساندة العامة من جانب الأحزاب السياسية الرئيسية" تسمح العملية الانتخابية والمناخ العام بانتخابات نزيهة[٥٨]" (راجع جدول ٦-٦).

وعند تحديد الموضوية الأوروبية لما إذا كانت مشاركتها "مستحسنة"، فإنها تضع قائمة بعدد من "الشروط المقبولة كحد أدنى": حق الانتخاب للجميع وحرية المشاركة والتعبير والتنقل والتجمع و"الوصول المعقول لوسائل الإعلام[٥٩]". ويرى المعهد الدولي للديمقراطية أنه على المراقبين المراقبين إجراء تقييم أولي عن "الطابع المرجح" للانتخابات ليتأكدوا من "توفر الحد

الأدنى من المصداقية" للسلطة الانتخابية (وهومالم تذكره المفوضية الأوروبية تحديداً)، وأن الحقوق المدنية والسياسية الأساسية والحريات الأساسية تحترم [٦٠]. وفي نفس السياق طلبت اللجنة النرويجية في هلسينكي و *النهج الأوروبي* الذي أصدره معهد برجستراسر توافر "احتمال مقبول بتوافر ظروفها سلمية" وإطار قانوني يلبي "المعايير الديمقراطية" كشرطين من ثلاث "شروط مسبقة مشددة" لإرسال مراقبين[٦١].

وقد جاء ذكر مطلب تأكد المراقبين المحتملين من أن الانتخابات من المرجح على نحو معقول أن تكون جيدة قبل أن يلتزموا بالمراقبة، بصورة قاطعة. فمن ناحية فإنه إذا كانت السلطة الانتخابية لها مصداقية وكان هناك احترام للحقوق المدنية والسياسية، فإن هذه الانتخابات قد لا تحتاج حقاً للمراقبة. ومن ناحية أخرى ،فإن عدداً قليلاً من مجموعات المراقبة هي التي تلتزم بهذه الخطوط الاسترشادية على كل حال. والأغلبية تقنع نفسها بالاحتياج للمراقبة إذا كانوا يميلون لذلك وتوافر التمويل وذلك حتى لو كانت الأوضاع تعرقل بوضوح إمكانية إجراء الانتخابات الحرة والنزيهة.

وفيما يتعلق بمدى حيوية وجود المراقبين، تطالب المفوضية الأوروبية في البداية أن تتلقى طلباً من الحكومة المضيفة – بالرغم من أن هذا يختلف عما يفعله المعهد الدولي أو الدراسة الألمانية – لا يشترط بالضرورة أن تتلقى "دعوة رسمية من مسئول" إذا كان هناك "دليل واضح على ترحيب الحكومة" باستقبال مراقبين. ويتعين أن تشترط المفوضية أيضاً وجود "حكومة مضيفة تستجيب لطلبات الاتحاد الأوروبي بشأن إجراء تعديلات أو تحسينات محددة في الاستعدادات الانتخابية" والمساندة من جانب الأحزاب الرئيسية ووجود مراقبة أوروبية سابقة للتطورات السياسية وتوفر الطلب بوقت كافي لبذل جهود فعالة. وتتطلب الأمم المتحدة طلباً رسمياً من الحكومة المعنية قبل الموعد المحدد للانتخابات بأربعة أشهر على الأقل[٦٢]. وطالبت اللجنة النرويجية في هلسينكي ومذكرة *النهج الأوروبي* من أنه يجب أن توفر هذا الطلب قبل وقت كافي "قاعدة عامة" وذلك "بأربعة أشهر على الأقل" كثالث "شرط مشدد" لها[٦٣]. إن فكرة إتاحة الوقت للطلب اللازم لتحضير وتنظيم مراقبة طويلة الأمد تسبق الانتخابات تستحق الثناء، إلا أن مفهوم أن تكون المدة الزمنية المحددة شرطاً مشدداً غير واقعي ناهيك عن تعارضه الكامل مع الممارسات الحالية.

والمؤكد إنه يتعين على المراقبين المحتملين فحص وجهات نظر الأحزاب السياسية والقيادات السياسية ولا يمكنهم الاشتراك بدون موافقة الحكومة المضيفة على الأقل. إلا أن التمسك "بالدعوة الرسمية من مسئول" قد يضع في بعض الحالات الشكل فوق المضمون. ومثل هذه الدعوات حتى حينما تكون في المتناول فإنها توجه بصفة عامة للحكومات للمنظمات الحكومية – وعادةً لمركز الرئيس السابق جيمي كارتر أيضاً – وليس بالضرورة

للمنظمات غير الحكومية، مع أن كثيراً ما تقدم المنظمات غير الحكومية الأمريكية وغيرها من بلاد ثالثة الكثير من الخبرة المطلوبة ومن الحياد.

وعند إشتراط أن يكون المراقبون "مفيدين"، تنادى المفوضية الأوروبية بصفة أساسية بالنظر في التكلفة والفائدة سواء المالية أو السياسية. وعلى نفس المنوال، فإنه عند النظر في هذه المسألة الهامة فيما إذا كان للمراقبة الدولية أهمية في الانتخابات الانتقالية في إندونيسيا عام ١٩٩٩، نظر المعهد الوطني الديمقراطي بصفة خاصة فى احتمال حدوث مشكلات تتصل بالانتخابات وفي مدى الثقة في العملية ومخاطر عدم قبول من خسروا الانتخابات للنتائج وخطورة الحروب الأهلية ومدى مصداقية المراقبين الأجانب[٦٤]. ولم تذكر الشروط المسبقة أو المعايير الخاصة باتخاذ قرار المراقبة والتي تعرضها المنظمات الأخرى أي تحاليل واضحة عن التكلفة والفائدة إلا طلب المفوضية الأوروبية أن يكون للمراقبين فائدة، يمثل إضافة جيدة، لأن الأموال التي تنفق على المراقبة قد يكون من الأفضل صرفها لدعم التحول الديمقراطي بطرق أخرى.

وعلاوة على الشروط المسبقة المتعلقة بإرسال مراقبين ذهب النهج الأوروبي لمعهد برجستراسر إلى وضع قائمة بعشر متطلبات إضافية تتعلق بعملية المراقبة ذاتها حيث يدعي كتابها أنها مسئولية الحكومة المضيفة أو السلطة التي وجهت الدعوة. وبعض من هذه يتعلق باللوجيستية وبتفاصيل لا داعي لها (ومن الصعب أن تبدو أنها مسئولية الحكومة المضيفة) مثال ذلك الحاجة لوسائل نقل مقبولة وللأمن و"لزى شكله مميز". والبعض الآخر له أهمية أكبر إذ يتعلق بمبادئ استقلال المراقبين بما في ذلك على سبيل المثال أنه يجب أن يتاح لفرق المراقبين الاطلاع على العملية الانتخابية برمتها وأن يكون لديها حرية اختيار المراقبين في فريقها وسلطة الاتصال بكل من يريدون الاتصال به و"حق إبلاغ التقارير بشكل مستقل ودوري طوال العملية الانتخابية ... داخل البلاد وخارجها[٦٥]".

ومن هنا، فإنه بالرغم من أن القوائم الحالية للشروط المسبقة تثير اعتبارات مفيدة فإنها ليست عملية أو ربما مرغوب فيها كمتطلبات حرفية مسبقة. إذ يجرى القليل من الانتخابات الانتقالية التي تستحق أو تتلقى مراقبة دولية في ظروف سلمية بالكامل في ظل نظم ديمقراطية تماماً. و يصر القليل من المنظمات الدولية المشاركة في مراقبة الانتخابات على هذه الحدود المرتفعة، وإذا فعلت ذلك فإنه بالتأكيد ستفوت عليها فرصة الإسهام في تقديم إسهام فى مناخات عديدة كانت تتسم بالتوتر. إن الانتخابات التي تمت مراقبتها على نطاق واسع في أواخر التسعينيات من القرن الماضي وأوائل القرن الحادى والعشرين في كل من ألبانيا وأرمينيا وأذربيجان وكمبوديا وكازاخستان وكينيا ومقدونيا وباكستان وبيرو وتوجو وزامبيا وزيمبابوي – لذكر القليل منها فقط – لم تكن تلبي الشروط المسبقة من حيث المناخ السلمي والإطار القانوني الديمقراطي أو احترام الحقوق السياسية الأساسية التي اقترحها المعهد الدولي

للديمقراطية أو المفوضية الأوروبية أو المجموعات الدولية الأخرى. وفي بعض هذه الحالات ربما كان إرسال المراقبين خطأ لأن مجرد وجودهم قد أضفى الشرعية بغض النظر عما قالوه. ولكن في حالات أخرى أسهم وجود المراقبين بما لا يدع مجالاً للشك في توفير الشفافية وساعد على الحد من العنف ردع التزوير والكشف عن مشكلات كانت بخلاف ذلك سوف تمر دون أن يلحظها أو يتصدى لها أحد.

وفي الواقع كانت المنظمات الدولية تميل لأن تتخذ القرارات وفقاً لأحكام سياسية غير واضحة عما إذا كان المراقبون سوف يقدمون مساهمة قيمة في مقابل المخاطرة بأن يضفي وجودهم شرعية غير مستحقة. ففي كمبوديا، شعر المعهد الوطني الديمقراطي والمعهد الجمهوري الدولي بالقلق – لأسباب فعلية كما تبين بعد ذلك – من أن يضفي وجود المراقبين الدوليين شرعية غير مستحقة يركز أكثر مما ينبغي على يوم الانتخاب ذاته بدون إيلاء إعتبار كاف للأوضاع القائمة بما في ذلك العنف والإطار القانوني غير العادل والمؤسسات الانتخابية المنحازة. وبالرغم من هذه المخاطر قررا إرسال المراقبين مع هذا في محاولة "لردع المزيد من العنف والتخويف" وتوفير الدعم المعنوي للمرشحين والنشطاء المدنيين المشاركين في العملية[٦٦]. ويعترف ريجنالد أوستن، بالرغم من أنه كان قد حذر من إضفاء شرعية غير مستحقة، بأن الأطراف التي تواجه التخويف أو تخشى التزوير "تفضل بدون استثناء تقريباً .. وجود مراقبين"[٦٧]. إن المراقبة بمعرفة غرباء غير منحازين قد يسهم في ثقة الجمهور وتساعد على توفير مناخ يكون فيه نجاح الانتخابات أكثر إحتمالاً بالرغم من أن قدرتهم على تحقيق ذلك قد تكون محدودة إذا كان هناك سلطات عديمة الضمير مصممة على أن تفعل ما يقتضيه البقاء في السلطة.

وعلى ذلك، فإن المنظمات الدولية التي تنظر في إرسال أو عدم إرسال مراقبين لانتخابات يشوبها القصور تواجه معضلة كبيرة. فإذا قررت أن تفعل ذلك، فقد تستطيع ردع التخويف ومساندة القوى الديمقراطية وتقديم تقييم نزيه، ولكنها حتى وإن حاولت أن تفعل غير ذلك، فإنها تتعرض أيضاً لمخاطرة حقيقية بأن تضفي شرعية غير مستحقة.

الحكم على الانتخابات

إن مسألة الكيفية التي يجب على المراقبين الحكم بها على الانتخابات هى مسألة صعبة. فعلى الرغم من أن هناك توافق دولي واسع فى الرأى بشأن طبيعة الانتخابات الديمقراطية، كانت هناك صعوبة بالغة في ترجمة هذا الإجماع إلى أساليب عملية للمراقبين الدوليين. ومن المؤكد أن الأمر يقتضى ان تفكر المنظمات الدولية فى الأنتخابات بمقاييس عريضة. ويتعين أن يدرك الصحفيون والدبلوماسيون والساسة المنتقدون

مهمة المراقبين هي توفير تقارير واعية عن مجموعة عريضة من القضايا وليس منح درجة النجاح أو الرسوب.

لابد أن يتم الحكم على كل الانتخابات بصدق وبنفس المعايير الدولية المعترف بها. وكثير من الأجزاء المهمة في العملية الانتخابية تتكشف في أوقات أخرى غير يوم الانتخاب. وعلى الرغم من أنه لابد للمراقبين من أن يضعوا الانتخابات في سياقها إلا أنهم يجب أن يلتمسوا أعذاراً للفشل في تلبية المعايير الدولية. وفي الوقت نفسه وكما سنناقش في الفصل التالي هناك حاجة لفهم وقبول أوسع لمنهجية المراقبة الأكثر فاعلية وواقعية.

الجدول ٦- ٤

معايير الانتخابات الحرة و النزيهة – عملية التصويت

		الإعلان العالمى[أ]	الميثاق الدولى[ب]	وثيقة كوبنهاجن[ت]	المجلس البرلمانى الدولى[ث]	المنهج الأوروبى معهد برجستراسر[ج]	لجنة هلسينكى[ح]	ألكليت وسيفنسون[خ]	قرار المجلس الأوروبى[د]	كتيب مراقبة الانتخابات[ذ]	المعهد الوطنى الديمقراطى[ر]	كتيب المراقبة الأوروبية[ز]
المعايير العامة	المعايير الخاصة	١٩٤٨	١٩٦٦	١٩٩٠	١٩٩٤	١٩٩٥	١٩٩٦ ٢٠٠٠	١٩٩٧	٩٩٨	١٩٩٩	٢٠٠٠	٢٠٠٢
سرية الاقتراع	سرية الاقتراع	x	x	x	x	x	x	x				x
	حق الاقتراع على انفراد											x
	حق استخدام مقصورة اقتراع خاصة وآمنة											x

	جو خال من الضغوط والترهيب						x					
	حق وضع ورقة الاقتراع شخصياً وسراً في صندوق الاقتراع						x					x
	المساعدة غير المتميزة للناخبين (عند الضرورة لمواجهة الأمية أو الإعاقات الأخرى)						x	x				x
الوصول للجان الانتخاب	حق الناخبين في الوصول لمقار الانتخاب بشكل متكافئ وفعال				x							x
عدم تكرار التصويت	عدم تكرار التصويت					x						x

الأمن	حماية غير متميزة للجان الاقتراع							x				
	فرصة المشاركة فى الانتخاب							x				
	ظروف سلمية						x					

(أ) الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، البنود ١٩ – ٢١ – ٢٩ (ملحوظة: لم يربط الإعلان العالمي لحقوق الإنسان صراحة بين الحريات الأساسية مثل حرية التعبير وتكوين الجمعيات والتجمع وبين الانتخابات)
(ب) الميثاق الدولي حول الحقوق المدنية و السياسية– البند ٢٥
(ت) مؤتمر الأمن و التعاون الأوروبي – وثيقة اجتماع كوبنهاجن عام ١٩٩٠ لمؤتمر عن البعد الإنسانى
(ث) المجلس البرلماني الدولي – إعلان حول معايير الانتخابات الحرة و النزيهة
(ج) تيودور هانف و ماريا ر . مكيافرنا – برنارد أوين – جوليان سنتا ماريا " مراقبة الانتخابات الديمقراطية : نهج أوروبي
(ح) اللجنة النرويجية في هلسينكي – مراقبة الانتخابات: مقدمة للمنهجية و التنظيم .
(خ) جورجين إلكليت و بال سفينسون " ماذا يجعل الانتخابات حرة و نزيهة؟ "
(د) مجلس الاتحاد الأوروبي " الخطوط الاسترشادية – السياسة الأوروبية لمراقبة الانتخابات–
(ذ) منظمة الأمن و التعاون الأوروبي – كتيب إدارة المؤسسات الديمقراطية و حقوق الإنسان عن مراقبة الانتخابات–
(ر) المعهد الوطني الديمقراطي للشئون الدولية – الدروس المستفادة و التحديات التي تواجه المراقبة الدولية للانتخابات–
(ز) أندرز أريكسون – مؤلف – كتيب بعثات الاتحاد الأوروبي لمراقبة الانتخابات (نقلا عن مجلس الاتحاد الأوروبي – الخطوط الاسترشادية – السياسة الأوروبية لمراقبة الانتخابات).

الجدول ٦–٥

معايير الانتخابات الحرة والنزيهة – النتائج: تحديدها ونشرها وتنفيذها – الشكاوى والطعون – المراقبة المحلية والدولية

		الإعلان العالمى[أ]	الميثاق الدولى[ب]	وثيقة كوبنهاجن[ت]	المجلس البرلمانى الدولى[ث]	المنهج الأوروبى معهد برجستراسر[ج]	لجنة هلسينكى[ح]	ألكليت وسيفنسون[خ]	قرار المجلس الأوروبى[د]	كتيب مراقبة الانتخابات[ذ]	المعهد الوطنى الديمقراطى[ر]	كتيب المراقبة الأوروبية[ز]
المعايير العامة	المعايير الخاصة	١٩٤٨	١٩٦٦	١٩٩٠	١٩٩٤	١٩٩٥	١٩٩٦–٢٠٠٠	١٩٩٧	١٩٩٨	١٩٩٩	٢٠٠٠	٢٠٠٢
النتائج: تحديدها ونشرها وتنفيذها												
العدّ الدقيق وتجميع النتائج بحيث تتيسر	إجراءات عد مناسبة للأوراق (إبلاغ صحيح						x (يجب أن يكون منهج محدداً مقدماً	x				x

مراجعتها	للأصوات أثناء الحصر والتجميع والمراجعة)						وواضحاً وقابلاً للمراجعة)					
	المعالجة المناسبة للأصوات الباطلة							x				
إعلان النتائج	الإعلان الرسمي السريع لنتائج الانتخاب							x				
	إعلان النتائج مجمعة وفقاً للدوائر ولجنة الاقتراع						x					

	إعداد تقارير إعلامية غير منحازة لنتائج الانتخابات							x				
قبول النتائج	قبول نتائج الانتخابات من قبل كافة المشاركين							x				
الشكاوى والطعون												
فض المنازعات	المراجعة القضائية فى الوقت المناسب							x			x	x

	والوصول لتسوية المنازعات (الإمكانيات القانونية للشكوى)											
	وسائل الإنصاف الفعالة من القرارات الإدارية			x								
	المعالجة النزيهة لشكاوى الانتخابات							x				
المراقبة المحلية والدولية												

المراقبة	السماح للمراقبين المحليين بتنظيم ومراقبة العملية الانتخابية بالكامل			x			x				x	x
	دعوة المراقبين الدوليين			x			x					x
الدخول للجنة الاقتراع	دخول الأحزاب والمراقبين المحليين والدوليين المعتمدين والإعلام للجان الانتخابات							x				

الشفافية	شفافية العملية الانتخابية برمتها بما فى ذلك حضور مندوبي الأحزاب والمراقبين المعتمدين				x			x				
	عد واضح للأصوات ويمكن مراجعته على كافة المستويات									x		

(أ) الاعلان العالمي لحقوق الانسان ، البنود ١٩ – ٢١ – ٢٩ (ملحوظة: لم يربط الإعلان العالمي لحقوق الانسان صراحة بين الحريات الأساسية مثل حرية التعبير و ,تكوين الجمعيات و التجمع و بين الانتخابات)

(ب) الميثاق الدولي حول الحقوق المدنية و السياسية– البند ٢٥

(ت) مؤتمر الأمن و التعاون الأوروبي – وثيقة اجتماع كوبنهاجن عام ١٩٩٠ لمؤتمر عن البعد الانساني

(ث) المجلس البرلماني الدولي – إعلان حول معايير الانتخابات الحرة و النزيهة

(ج) تيودور هانف و ماريا ر . مكيافرنا – برنارد أوين – جوليان سنتا ماريا " مراقبة الانتخابات الديمقراطية : نهج أوروبي

(ح) اللجنة النرويجية في هلسينكي – مراقبة الانتخابات: مقدمة للمنهجية و التنظيم .

(خ) جورجين إلكليت و بال سوينسون " ماذا يجعل الانتخابات حرة و نزيهة؟ "

(د) مجلس الاتحاد الأوروبي " الخطوط الاسترشادية – السياسة الأوروبية لمراقبة الانتخابات –

(ذ) منظمة الأمن و التعاون الأوروبي – كتيب إدارة المؤسسات الديمقراطية و حقوق الانسان عن مراقبة الانتخابات–

(ر) المعهد الوطني الديمقراطي للشئون الدولية – الدروس المستفادة و التحديات التي تواجه المراقبة الدولية للانتخابات–

(ز) أندرز أريكسون – مؤلف – كتيب بعثات الاتحاد الأوروبي لمراقبة الانتخابات (نقلاً عن مجلس الاتحاد الأوروبي – الخطوط الاسترشادية – السياسة الأوروبية لمراقبة الانتخابات).

الجدول ٦ – ٦

الشروط المسبقة للمراقبة

	معهد ستيفن ماير لبحوث السياسة الدولية (ألمانيا)[أ]	النهج الأوروبي لمعهد برجستراسر[ب]	اللجنة النرويجية في هلسينكي[ت]	المعهد الدولي للديمقراطية[ث]	قرار المجلس الأوروبي رقم ٩٢٦٢/ ٩٨[ج]	كتيب مراقبة الانتخابات، منظمة الأمن والتعاون[ح]	مشروع إدارة الانتخابات وتكلفتها[خ]	المفاوضية الأوروبية [د]	كتيب المراقبة الأوروبية للانتخاب[ذ]
الشروط المسبقة	١٩٩٤	١٩٩٥	١٩٩٦	١٩٩٩	١٩٩٨	١٩٩٩	١٩٩٩	٢٠٠٠	٢٠٠٢
ما إذا كانت مستحسنة								X	
ترخيص عالمي								X	

حرية الأفراد والأحزاب في الاشتراك وحرية تكوين الجمعيات	X							X	
حرية التعبير	X					X	X	X	
حرية التنقل						X	X	X	
حرية التجمع	X							X	
فرص معقولة للوصول لوسائل الإعلام								X	
احترام الحقوق المدنية والسياسية الأساسية	X			X					
الالتزام بإجراء انتخابات حرة ونزيهة							X		

إطار قانوني للانتخاب يلبي معايير الديمقراطية	X	X							
قبول المراقبين المحليين	X								
إذا كانت مجدية								X	
دعوة من البلد المضيف	X			X	X		X	X	X
دعم الأحزاب السياسية الرئيسية	X (توافق مجتمعي في الرأى)			X	X		X ليست سلطة (حق النقض)	X	X
الحكومة المضيفة تستجيب لتوصيات تحسين الاستعدادات الانتخابية								X	

الرقابة الأوروبية السابقة					X			X	X
للتطورات السياسية في البلد المضيف									
قدرة المراقبون الدوليون- متابعة سابقة للوضع السياسي								X	X
وقت كاف للتجهيز قبل يوم الانتخاب	X	X (أربعة أشهر)			X	X (ثلاثة أشهر)		X	X
ما إذ كان مفيدالجدوى (تحليل التكلفة والمنفعة)	X							X	

التزامات من الحكومة المضيفة للمنظمات الرقابية									
اتفاق رسمي مع البلد المضيف			X	X				X	X
حرية زيارة أي لجنة اقتراع أو مركز فرز (جغرافياً)	X			X	X			X	X
حرية مراقبة العملية الانتخابية برمتها (طوال الوقت)		X							
حرية المراقبين في التنقل				X					

حرية تحديد عدد المراقبين واختيار المراقبين	x	x				x			x
الاعتماد الرسمي	x	x				x إجراء مبسط بلا تمييز	x		x إجراء محدد بوضوح بلا تمييز
حرية الاجتماع بأي من المسئولين عن الانتخابات	x	x						x	x
توافر سلطات الانتخابات		x				x		x	x
الحصول على كافة المعلومات اللازمة					x				
حرية مقابلة المرشحين والأحزاب والناخبين، الخ						x		x	x

وصول المراقبون للإعلام (سواء لغرض الاستعلام أو لإرسال رسالة قد يرغب المراقبون في نقلها)									x
الحق في طلب حماية الشرطة والإخلاء الطبي في حالات الطوارئ		x							
تعاون الحكومة المضيفة في اللوجستيات والأمن		x					X	x	
حرية كتابة تقرير مستقل/ إصدار بيان علني		X							

الوصول لإجراءات التصويت الخاصة (مثل صناديق الاقتراع المحمولة–التصويت في السجن – تصويت الجيش)	X								X
معايير أخرى									
احتمال معقول لتوافر ظروف آمنة	X	X							
سلطات انتخابية ذات مصداقية			X						
النقل و الاتصالات		X							
زي مميز للمراقبين		X							
عدم وجود شكوك بشأن الأمان					X				

(أ) ستيفان ماير - " المراقبة الدولية للانتخابات :شكل من أشكال مساعدات التطوير الديمقراطي" (تقرير معهد بحوث السياسة الدولية و الأمن- بون - إبريل/يوليو ١٩٩٤).
(ب) تيودور هانف ، ماريا مكيافرنا، برنارد أوين ، جوليان سانتا ماريا - مراقبة الانتخابات الديمقراطية : نهج أوروبي.
(ت) اللجنة النرويجية في هلسنكي- مراقبة الانتخابات: مقدمة للمنهجية و التنظيم.
(ث) الميثاق الدولي للديمقراطية و المساعدات الانتخابية - مستقبل المراقبة الدولية للانتخابات: الدروس المستفادة و التوصيات (ستوكهولم: المعهد الدولي للديمقراطية و المساعدات الانتخابية - ١٩٩٩)
(ج) مجلس الاتحاد الأوروبي - خطوط إرشادية: سياسة الاتحاد الأوروبي في مراقبة الانتخابات.
(ح) منظمة الأمن والتعاون الأوروبي - كتيب إدارة المؤسسات الديمقراطية و حقوق الإنسان عن مراقبة الانتخابات.
(خ) سو نيلسون - " التكامل في المراقبة الدولية" - مشروع إدارة و تكلفة المراقبة - المؤسسة الدولية للنظم الانتخابية - الأمم المتحدة و المعهد الدولي للديمقراطية و المساعدات الانتخابية - الموقع الإليكتروني www.aceproject.org
(د) مفوضية الجماعات الأوروبية- "نشرة من مفوضية المجتمعات الأوروبية بشأن المساعدات الانتخابية الأوروبية و المراقبة" (مذكرة - بروكسل - ١١ إبريل ٢٠٠٠)
(ذ) أندرز إريكسون- الناشر - كتيب بعثات الاتحاد الأوروبي لمراقبة الانتخابات (نقل جزئيا خطوط إرشادية: سياسة الاتحاد الأوروبي في مراقبة الانتخابات).

الفصل السابع

نطاق الرصد الدولي للانتخابات ومنهجيته

"على الرغم من سهولة التلاعب فى الانتخابات إلا إنها هي النظام الوحيد الذي يمنحنا أمل فى جعل محاسبة القادة السياسيين. خاضعين للمساءلة. وعلاوه علي ذلك، فإنها تمثل تقدماً إلى الأمام حيث أن المتلاعبين فى الانتخابات قد يجدوا أنفسهم منبوذين".

المقال الافتتاحي لمجلة *نيويورك تايمز* [١]

هناك نقد كبير بأن ما يركز عليه المراقبون الدوليون عادةً ضيق بأكثر مما ينبغي. ويؤكد توماس كاروثرز أن: "المراقبون يكرسون عاده جهداً و انتباهاً أكثر من اللازم لوقائع يوم الانتخاب". "ويعترف بأن منظمات المراقبة الدولية الأمريكية الكبرى قد طورت رؤياها لتصبح أكثر شمولاً" : "على الرغم من أنها لا تزال تركز بشدة على التصويت الفعلي[٢]". وقد ذكرت إحدى دراسات مراقبي الكومنولث أن: "أي انتقاد وجه إلى مراقبي الكومنولث يرجع بصفة عامة إلى قصر فترة تواجدهم في البلد[٣]". وقد أكدت صحيفة *نيويورك تايمز* في مقال افتتاحي عام ١٩٩٩ بالمثل أن مراقبي الانتخابات الدولية مازالوا يركزون علي نحو ضيق على يوم الانتخاب ذاته[٤]".

ويستمر هذا النقد على الرغم من إعتراف ووعي الجماعات الأكثر حرفانية بأهمية تبني منهج أوسع في الأيام الأولى للمراقبة الدولية. وففي عام ١٩٩٠ على سبيل المثال، طرح مجلس رؤساء الحكومات المنتخبين بصورة حرة التابع للرئيس الأمريكي الأسبق جيمي كارتر والمعهد القومي الديمقراطي للشئون الدولية هذه الفكرة في جزيرة هايتي بالقول بأنه: في بمراقبة الانتخابات في هايتي، كان الوفد مدركاً أن أي عملية الانتخابات لا تتضمن فقط ما يحدث في يوم الانتخاب. ولكن تتضمن أيضاً ما يحدث في الحملة السابقة على الانتخابات والفترة الانتقالية بعد الانتخابات[٥]". وفي اجتماع قمة عقد في بودابست عام ١٩٩٤ عهدت منظمة الأمن والتعاون في أوروبا لإدارتها المعنية بالمؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان صلاحية ان يلعب "دوراً معززاً في مراقبة الانتخابات قبل وأثناء وبعد الانتخابات[٦]". وبعد مراجعة التجربة وما كتب عنها اعتباراً من بداية عام ١٩٩٤، خلص ستيفن ماير إلى أن: "غالبية خبراء مراقبة الانتخابات يدعون إلى مراقبة طويلة الأمد[٧].

ويتفق الممارسون على أن المراقبة ينبغي أن تكون شاملة. وتدعو الإرشادات التي أصدرها المعهد الدولي للديمقراطية والمساعدة في الانتخابات مراقبي الانتخابات إلى أن تكون

أكثر"مراجعتهم للانتخابات شاملة آخذين في الاعتبار جميع الظروف المتعلقة بها[٨]". "فالانتخابات ليست حدثاً ليوم واحد" ويتفق على ذلك الإتحاد الأوروبي: ولابد من مراقبة جميع مراحل العملية الانتخابية ليكون التقييم شاملاً وعلى أساس سليم[٩]". ويحث المعهد الوطني الديمقراطي على اتخاذ المزيد من الخطوات لمراقبة عناصر أخرى في العملية الانتخابية". ودعا المراقبين إلى "ضمان أن تلك العناصر تلقى الاهتمام المناسب لكي لا تتغلب الانطباعات المكتسبة من خلال المراقبة قصيرة الأمد على تقييم العملية الانتخابية برمتها[١٠]".

وعلى الرغم من هذا التوافق في الرأي، فإن النقد الموجه بأن المراقبين مازالوا يميلون إلى إعطاء أهمية أكثر من اللازم لأحداث يوم الانتخاب يبقى قائماً. فمن ناحية فأنه مع زيادة قبول وتمويل المراقبة الدولية للانتخابات أثناء العشر سنوات الماضية أو ما شابه، فرص عدد من الجماعات الأقل خبرة والأفراد من الديمقراطيات الأكثر أو الأقل تأسيساً يقسم علي تلك النشاطات. وتميل تلك الجماعات إلى أن تكون أقل حساسية تجاه مشكلة الاهتمام غير المناسب بيوم الانتخاب. ويوضح أداء المراقبين الثنائيين وغير الحكوميين في كمبوديا عام ١٩٩٩الذي تتم مناقشته في الفصل الثامن تلك المشكلة.

والأهم من ذلك أن المنهجية المترسخة للمجموعات الأكثر خبرة – وهي أساس مجتمع تعزيز الديمقراطية – مستمرة في جوهرها المتأصل وإن كان عن غير قصد– في الانحياز إلى الاقتراع والفرز في يوم الانتخاب. ومازال غالبية المراقبين الدوليين للانتخابات لا يصلون إلا في الأيام القليلة التي تسبق الانتخابات ويغادرون عقب انتهائها بيومين. وتتفاقم هذه النزعة بسبب أهواء دوائر الأخبار الدولية والفترة المحدودة لاهتمام المجتمع الدولي. فنادراً ما يتجاوز اهتمام الإعلام في أي انتخابات إلى أبعد من يوم الانتخاب، فعناصر العملية الانتخابية التي تتكشف قبل تلك الفترة أو بعدها تعتبر ذات أهمية إخبارية أقل بغض النظر عن مدي أهميتها.

وقد ركزت في الفصل الأخير من هذا الكتاب على معايير الحكم على الانتخابات. وفي هذا الفصل أقوم بدراسة معايير مراقبي الانتخابات ومناهجهم. وهذا الفصل تجريبي ومعياري معاً فهو يستعرض منهجية المراقبة الدولية الحديثة للانتخابات ويقترح أفضل الممارسات. وأستعرض أولاً قمت معايير السلوك للمراقبين وأعلق عليها. وعلى الرغم من وجود توافق في الرأي على المبادئ العريضة لسلوك المراقبين فإن دساتير السلوك التي وضعتها المنظمات الدولية المختلفة تنحرف إلى القضايا الهامشية أو للسلوك الشخصي للملاحظين الأفراد. وقمت ثانياً بوصف المراقبة الدولية الشاملة ودعوت إليها بما في ذلك المراقبة التي تسبق الانتخابات والمراقبة طويلة الأمد.و تناولت ثالثاً توقيت البيانات الصادرة بعد الانتخابات وسياقتها وملكيتها وهي المنتج الرئيسي لبعثات مراقبة الانتخابات. وفي تلك المناقشة نظرت أيضاً في بعض القضايا المنهجية المثيرة للمشكلات بما في ذلك تصميم شكل قوائم المراجعة الخاصة بيوم الانتخاب و"رصد الجودة" وأعباء الإثبات. وفي النهاية، وبالاعتماد جزئياً على

تجربة الانتخابات الفلسطينية عام ١٩٩٦ تناولت أشكال وقيود التنسيق بين القوي الدولية الفاعلة المختلفة ودعوت إلي نموذج واحد للتنسيق الفضفاض ومن شأن المناقشات التي قدمتها لتلك القضايا أن تعطي إحساساً عاماً جيداً عن مدي تطور مراقبة الانتخابات والتحديات التي تواجهها.

معايير سلوك المراقبين

من المتفق عليه علي نطاق واسع أن مجموعات المراقبة الدولية يجب أن تلتزم بمعايير السلوك المعترف بها دولياً لمراقبة الانتخابات. وعلى الرغم من أن تلك المعايير لم يتم الإعلان عنها رسمياً في أي مكان إلا أن هناك مجهودات قليلة لتجميع وصياغة خطوط استرشادية، وكان من أقدمها وأكثرها تأثيراً عمل لاري جاربر "larry Garber" *دليل المراقبة الدولية للانتخابات* الذي أصدرته جماعة قانون حقوق الإنسان الدولية في ١٩٨٤. ومع شيوع المراقبة الدولية دعا الدليل إلى المزيد من التوجه الاحترافي في اختيار المراقبين وتنظيم بعثات المراقبة وتقييم العملية الانتخابية ونشر ما تخلص إليه البعثات. راجع المعهد الدولي للديمقراطية والمساعدة الانتخابية مؤخراً الممارسات الحالية وناقش المسألة مع المنظمات ذات الخبرة وقام بتجميع مدونة لقواعد السلوك في المراقبة الدولية للانتخابات. وقد تبنت منظمة الأمن والتعاون الأوروبي والإتحاد الأوروبي ومنظمات دولية أخرى معايير مماثلة لسلوك مراقبي الانتخابات[١١]. وهكذا، أدت التجربة إلى توافق عام في الرأي على المعايير الأساسية التي تم تلخيصها في الجدول ٧-١.

فأولاً، يتعين أن يمتثل المراقبون الدوليون للقوانين واللوائح الوطنية[١٢]. وبصفة عامة، ليس للمراقبين حصانات خاصة وعليهم الالتزام – من بين أمور أخرى – بأحكام القانون التي تحكم وصولهم للعملية الانتخابية. وتعتمد غالبية السلطات الانتخابية المراقبين الدوليين الشرعيين وتسمح لهم بالدخول إلى أماكن الاقتراع وأجزاء أخرى من العملية قبل الاقتراع وبعده. وعندما لا تسمح الحكومة بالدخول لمراقبين معتمدين على أساس غير تمييزي وبدون سبب واضح كما حدث في ألبانيا عام ١٩٩٦ وفي زيمبابوي في ٢٠٠٠ و٢٠٠٢ يجب أن يفكر المراقبون الآخرون في الانسحاب. وعلى نفس المنوال، يتعين علي منظمات المراقبة الدولية للانتخابات أن تعيد في مشاركتها إذا ما فشلت القوانين الوطنية في الالتزام بالأعراف الدولية بسبب التدخل غير المبرر في عمل المراقبين.

الجدول ٧-١

دساتير السلوك لمراقبي الانتخابات

المعايير	نهج برجستراسر النهج الأوروبي[أ]	دساتير السلوك للمعهد الدولي للديمقراطية والمساعدات الديمقراطية[ب]	كتيب مكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان[ت]	كتيب الاتحاد الأوروبي[ث]
الامتثال للقانون	x	x (مدرج تحت احترام سيادة البلد المضيف)		x
الالتزام بالقانون الوطني	x	x	x	x
"إبداء الاحترام لشعب وثقافة البلد المضيف"		x		
الحيادية وعدم الانحياز	x	x	x	x
الحفاظ على عدم الانحياز	x	x	x	x
تفادي الرموز والألوان واللافتات الحزبية		x	x	x

القيام بالواجبات المنوطة " بأسلوب غير متطفل، عدم تعطيل العملية الانتخابية أو التدخل فيها		x	x	x
عدم قبول هدايا أو مجاملات من الأحزاب أو غيرها من المشاركين في العملية الانتخابية		x		
عدم المشاركة في "أي مناسبة أو نشاط قد يؤدي إلى فهمه على أنه تعاطف" مع أي من الأحزاب أو المرشحين		x		
عدم إبداء "رأي في أي موضوع يرجح أن يكون أحد القضايا في الانتخابات		X		
عدم *التدخل*	x	x (مدرج تحت "احترام سيادة البلد المضيف)	x	x

عدم إعطاء تعليمات إلي مسئوليى الانتخابات أو نقض أرائهم		x	x	x
عدم التدخل في "الولاية أو الشؤون الداخلية" للبلد المضيف		x		
الموضوعية والشفافية والدقة		x		x
تأسيس الأستنتاجات على" أدلة موثقة وواقعية ويمكن التحقق منها" وحفظ سجلات أماكن الزيارة		x	x	x
الإفصاح التام عن مناهج المراقبة وافتراضاتها وبياناتها وتحليلاتها وتفاصيلها" المراقبة		X		
إتباع "مبادئ أساسها منهج علمي معترف به		X		
تحديد "المعلومات المضبوطة التي تستخدم كأساس للتقييم" من جانب المراقبين	.	X		

"عند تقديم التقارير الإحصائية ، يتعين تحديد أسس أخذ العينات التي قاموا بها وكشف قدر عدم اليقين المقترنة بهذه الإحصائيات		X		
تحديد الأهداف		X		
تحديد الافتراضات		X		
توفير الدليل والحجة لدعم الافتراضات والأحكام		X		
ضمان أن المعلومات تم جمعها وتجميعها ونشرها بأسلوب "منظم وواضح ولا لبس فيه"		X		
ضمان إن المعلومات تم استلامها من مصدرها المباشر وإنه يمكن التحقق منها	X	X		
طلب الرد من المستهدفين بالنقد قبل اعتبار المزاعم صحيحة		X		

معاملة كافة المعلومات المجمعة على إنها سرية	X	X		
عدم *تضارب المصالح*	x	x (مدرج تحت الحيادية)		x
العمل بالكامل لصالح المنظمة الرقابية		x		
الإمتناع عن القيام بنشاط خاص أو غير مرخص يؤدي إلى تضارب المصالح سواء فعلياً أو إحتمالاً		x		
يجب الفصل التام بين مراقبة الانتخابات والمساعدات الانتخابية"	x			
الالتزام بالهدف العام لبعثة المراقبة"				x
العلاقة مع مسئولي الانتخابات				
احترام دور ووضع وسلطة مسئولي الانتخابات"		x		
"تفادي إعلان نتائج الانتخابات		x		

بدون تصريح من هيئة إدارة الانتخابات*				
الحفاظ على صلة وثيقة* مع سلطات الانتخابات		x		
إخطار سلطات الانتخابات بأهداف عملية المراقبة		x		
الامتثال لقواعد وقرارات سلطات الانتخابات	x	x		
إمداد سلطات الانتخابات بصور من البيانات العامة		x		
إخطار سلطات الانتخابات بالمشاكل		x		
التعليقات العلنية				
الامتناع عن التعليقات الشخصية أو السابقة لأوانها لوسائل الإعلام		توخي الحذر خاصة عند الإدلاء بأي بيان عام من شأنه أن ينعكس على هيئة إدارة الانتخابات*		
العلاقة مع فريق المراقبة والمراقبين				

الآخرين				
المشاركة في جلسات الإحاطة		x		x
إتباع توجيهات قادة واختصاصات وقواعد المنظمات الرقابية		x		x
عقد الصلات مع المراقبين الأخرين وفرق المراقبة		x		x
المشاركة في استخلاص المعلومات وتقديم التقارير في ما بعد الانتخاب		x	x	x
الإخطار بالأحداث التي قد تنعكس على عمل " المنظمات الراعية				
السلوك الشخصي لأفراد المراقبة				
"التصرف السليم و ممارسة الحكمة في إصدار الأحكام والالتزام بأعلى درجة من حسن التقدير الشخصي"		x		x
حمل بطاقة الهوية المطلوبة	x	x	x	x
عرض الإشعارات المطلوبة والتي		x		

تحدد المراقب أو المركبة				
طاعة القواعد الخاصة بالتصوير		x		
تفادي حمل الأسلحة		x		

(أ) تيودور هانف ، ماريا مكيافرنا، برنارد أوين ، جوليان سانتا ماريا – مراقبة الانتخابات الديمقراطية : نهج أوروبي. (فريبورج:(معهد أرنولد برجستراسر –١٩٩٥).

(ب) المعهد الدولي للديمقراطية و المساعدات الانتخابية – قواعد السلوك: المراقبة الأخلاقية و المتخصصة للانتخابات(ستوكهولم – المعهد الدولي للديمقراطية و المساعدات الانتخابية ١٩٩٧).

(ت) منظمة الأمن و التعاون الأوروبي – كتيب مراقبة الانتخابات – إدارة المؤسسات الديمقراطية و حقوق الإنسان – الطبعة الرابعة (وارسو:) منظمة الأمن و التعاون الأوروبي – إدارة المؤسسات الديمقراطية و حقوق الإنسان – ١٩٩٩).

(ث) أندرز إريكسون– ناشر – كتيب بعثات الاتحاد الأوروبي لمراقبة الانتخابات (ستوكهولم: الوكالة السويدية الدولية للتعاون الإنمائي ٢٠٠٢) – نقل جزئيا خطوط إرشادية: سياسة الاتحاد الأوروبي في مراقبة الانتخابات – قرار المجلس رقم ٩٨/٩٢٦٢ (١٩٩٨).

(ج) أريكسون كتيب بعثات الاتحاد الأوروبي لمراقبة الانتخابات، ١٩– منظمة الأمن و التعاون الأوروبي – كتيب مراقبة الانتخابات – إدارة المؤسسات الديمقراطية و حقوق الإنسان ، ٦.

ثانياً، يتعين علي المراقبين أن يظلوا محايدين فيما يتعلق بنتائج الانتخابات، فلا يجب أن يعبروا عن تفضيلهم لأي حزب أو مرشح سياسي. ويجب أن يقتصر التزامهم حصراً علي سلامة العملية الانتخابية. ووفقاً لقرار المجلس الأوروبي والإتحاد الأوروبي ومنظمة الأمن والتعاون الأوروبي، فإن دليل التوجيهات الإرشادية للإتحاد الأوروبي ومنظمة الأمن والتعاون الأوروبي تنص على أنه على المراقبين "الحفاظ على الحياد التام أثناء أداء مهمتهم وألا يعبروا في أي وقت عن أي انحياز أو تفضيل يتعلق بالسلطات الوطنية أو الأحزاب أو المرشحين أو أن يبدو أي إشارة إلى قضايا موضع نزاع في العملية الانتخابية"[١٣].

بيد أنه، لا يلتزم كافة المراقبين بتلك المعايير. ففي كمبوديا عام ١٩٩٨ مثلاً سعى بعض المراقبين إلى مساندة مجهودات الحكومة لكسب مكانة دولية بعد توليها الحكم في أعقاب انقلاب جري في العام السابق. وأظهر آخرون تفضيلهم لانتصار المعارضة. وفي تقريره حول انتخابات نيكاراجوا ٢٠٠١، كشف المعهد الجمهوري الدولي – ربما عن غير قصد – تفضيلاتها: "في حين كانت إدارة الانتخابات تدعو للإعجاب وكانت هناك نتائج تدعو للإرتياح للكثيرين داخل وخارج البلاد، فإن نيكاراجوا تواجه تحديات جديدة[١٤]". وقد علق مسئول الانتخابات الكندي رون جولد "Ron Gould" الذى عمل مستشاراً للسلطات الانتخابية وراقب الانتخابات في العديد من البلدان قائلاً أن المراقبين الدوليين بصفة عامة "ليسوا محايدين تماما بالضرورة لمجرد أنهم من بلد أخر[١٥]".

فقد ينشأ التحيز من مصالح حزبية في نتائج الانتخابات، وقد يأتي أيضاً من أفكار مسبقة عمن يجب أن يفوز في انتخابات نزيهة. وأحياناً، بل أن بعض المراقبين قد يسعون ايضاً لكسب ود الحكومات من أجل تحقيق مصالحهم الشخصية. والأمر الأكثر شيوعاً والأكثر دهاء أنه يعمل المراقبون عمداً أو عن غير عمد كعملاء لجداول أعمال أوسع لدولهم أو المنظمات الراعية لهم. فعلى سبيل المثال قد يسعون لتبرير المساعدة الأجنبية أو لتحسين العلاقات بين حكومة ما وبلاد أخرى كما حدث في كمبوديا عام ١٩٩٨ (وقد ما نناقشه بتعمق في الفصل الثامن) أو كما ذكر أحد المعلقين علي أعمال المراقبين في أثيوبيا عام ١٩٩٥:

> غالباً ما لا يرحب المراقبون الدبلوماسيون – الملتزمون بالمعاهدة الدبلوماسية نفسها – بتعرض علاقاتهم مع حكومة البلد المضيف للخطر بأي طريقة جادة فإنهم لا يستطيعون على تقديم تقارير بطريقة نقدية بل أحيانا حتى متوازنة[١٦] ولن يفعلوا ذلك.

ثالثاً، يتعين على المراقبين تجنب التطفل علي العملية الانتخابية أو التدخل فيها، ويتعين على المراقبين الدوليين احترام السيادة المحلية، فليس لديهم صلاحية تصحيح الأخطاء أو حل النزاعات المحلية. فالاعتراف بشرعية مراقبة الانتخابات ليست رخصة للأجانب للتدخل في الانتخابات أو الإشراف عليها. ولذلك ففي حين تشجع وثيقة كوبنهاجن الخاصة بمنظمة الأمن و التعاون في أوروبا الدول علي دعوة المراقبين، تستطرد قائلة أن ذلك يتم بشرط أن: " يتعهد

المراقبون بعدم التدخل في الإجراءات الانتخابية[١٧].

وحتى في حين تدعو الحكومات المراقبين، فإنها تكون حساسة إزاء فكرة التدخل الخارجي. وإندونيسيا مثال على ذلك، فعلى الرغم من ترحيب الحكومة الإندونيسية بالمراقبين الدوليين لانتخاباتها الانتقالية في يونيه ١٩٩٩ إلا أنها أوضحت أنها لا تريد "تدويل" الانتخابات. وبإعتبارها أندونيسيا دولة ذات سيادة، لديها حساسيات وطنية مفهومة فإنها لم ترد وضع إنتخاباتها أو لفترة الانتقال السياسي تحت السيطرة أو الإشراف أو الإجازة من قبل المجتمع الدولي. وفي الوقت نفسه، كان البلد يبحث عن الاعتراف الدولي بمؤسساته الحكومية الجديدة وبالحكومة التي سوف تأتي بها الانتخابات. وبالمثل، حذر المسئول الأعلى عن الهجرة في وزارة الداخلية المكسيكية المراقبين المرتقبين في عام ٢٠٠٠ أن المكسيك أعتزمت تطبيق قوانينها بكل شدة فيما يتعلق بمنع الأجانب من المشاركة في السياسات المكسيكية. وقال: "نحن منفتحون أمام المراقبة لا التفحص أو إصدار الأحكام أو التدخل[١٨]".

وفي الوقت نفسه تلقى جهود قادة مراقبة الانتخابات احياناً ترحيباً أو قبولاً كوسطاء أو كقنوات لتوصيل اهتمامات المشاركين في الانتخابات. وعلى وجه الخصوص، يلعب قادة أجانب ممن يحظون باحترام كبير – مثل الرئيس الأمريكي السابق جيمي كارتر علانية – دوراً في الوساطة. وبصفة عامة، لا تتجه المنظمات المعنية بالديمقراطية للقيام بهذا الدور الا بأسلوب غير مباشر أو في سرية تامة.

رابعاً، يتعين على المراقبين التمييز دوماً بين الحقائق والأحكام الذاتية. ويتعين عليهم محاولة جعل ملاحظاتهم محددة ومعتمدة على الحقائق وتوثيق ملاحظاتهم كاملة بقدر الإمكان. فمراقبة الانتخابات يجب أن تكون" دقيقة " كما وصفها المعهد الدولي للديمقراطية والمساعدة الانتخابية[١٩].

ومع ذلك، فإن إشتراط يستند المراقبو في اسنتاجاتهم على حقائق يجب أن لا يكون مبرراً لأن يجعلوا أحكامهم مقصورة على القضايا الفنية الضيقة. وعلاوة على ذلك، فإن كيفية نظر المراقبين إلى "عبء الإثبات" – الحد الذي يعتقدون أنه يتعين عليهم عدم تجاوزه عند نقد جوانب الانتخابات في غياب دليل لا يمكن دحضه – سوف يحدد عادةً الطبيعة الأساسية لتقييماتهم.

خامساً، يتعين على مجموعات مراقبة الانتخابات تجنب تضارب المصالح المحتمل. وبالتالي، فإن المجموعات التي ترتبط ارتباطاً وثيقاً بالمنظمة أو الإدارة التي تتولى العملية الانتخابية من المحتمل ألا تكون في وضع ملائم لتقديم تقييم عام لنفس هذه العملية. ومن المحتمل أن يمثل ذلك مشكلة لأي مجموعة تقوم بالحكم على أداء هيئة ما استثمرت فيها كثيراً بحيث تكون لاعباً وحكماً في الوقت نفسه.

ولذلك، ويتعين بصفة عامة إتباع مراقبة الانتخابات يجب أن تظل مستقلة عن المساعدة الانتخابية. ويحذر المعهد الدولي للديمقراطية والمساعدة الانتخابية – وهو بذلك يعكس توافق

الرأي بين الخبراء– من أنه يتعين على المراقبين بصفة عامة تجنب المشاركة في الوساطة أو في نشاطات المساعدة الفنية[٢٠]. وتتفق غالبية المنظمات والمعلقين على أن المشاركين في تقديم المشورة لسلطات الانتخاب أو إعداد قوانين الانتخابات أو تدريب مسئولي الانتخابات يجب بصفة عامة ألا يشاركوا بعد ذلك في الحكم على الانتخابات ذاتها. ومع ذلك، فإن قسم المساعدات الانتخابية في الأمم المتحدة كثيراً ما قدم النصح للسلطات الانتخابية وقام بتنسيق المراقبين لنفس الانتخابات، مما أدى وفقاً لأحد المحللين إلى "بعض من عدم الارتياح لهذا الجمع بين الدورين" داخل القسم[٢١]. وفي كمبوديا عام ١٩٩٨، قدم الاتحاد الأوروبي الدعم والمساعدات الفنية المكثفة للجنة الانتخابات الكمبودية وعقب ذلك قاد مجهودات المراقبة الدولية. إذا كان علي تلك المنظمات أن تشارك في المراقبة، فإنه عليها على الأقل أن تقيم جداراً فاصلاً فيما مجهوداتها المتنوعة.

ويلخص جدول ٧–١ قواعد مدونة سلوك المراقبين المقدم من المعهد الدولي للديمقراطية والمساعدة الانتخابية وإدارة المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان التابعة لمنظمة الأمن والتعاون الأوروبي والإتحاد الأوروبي ومعهد برجستراسر الألماني. فقد أصدر المعهد الدولي للديمقراطية والمساعدة الانتخابية – على أساس مؤتمر عقد عام ١٩٩٥– مدونة لقواعد السلوك عام ١٩٩٧ ليطبقها المراقبون الدوليون جميعهم. وقد حددت المدونة المباديء التوجيهية "للمراقبة الأخلاقية والمحترفة للانتخابات". وبعد ذلك، أصدرت منظمة الأمن والتعاون الأوروبي والإتحاد الأوروبي مدونة قواعد سلوك لمراقبيهما. وقد نظمت في الجدول، الإرشادات الخاصة والتحذيرات تبعاً للخمس مبادئ العريضة للسلوك المتفق عليها والموضحة أعلاه. وبالإضافة إلى التوسع في دراسة مبادئ عامة أخرى تحدد بعض المباديء التوجيهية الأخرى قواعد للمنظمات الراعية التي يتوقع أن يلتزم بها أفراد المراقبة.

ويتعارض بعض من المباديء التوجيهية المقترحة من بعض المنظمات مع تلك التي تضعها منظمات أخرى. والغريب أن دليل معهد برجستراسر الألماني " *مراقبة الانتخابات الديمقراطية : النهج الأوروبي*" يوجه المراقبين نحو "التعامل بسرية مع كافة المعلومات التي يجمعونها طوال فترة القيام بهمتهم". ربما كان يقصد بهذا الإشارة إلى حماية سرية المصادر ولكن ذلك لم يتم شرحه[٢٢]، وحتى لو فسرنا ذلك على إنه لا يري إلا على سرية المصادر فإنها يبدو متناقضاً مع مدونة المعهد الدولي للديمقراطية والمساعدة الانتخابية والتي تدعو المراقبين إلي "تحديد المعلومات المضبوطة التي جمعوها واستخدموها كأساس لتقييمهم"[٢٣]. ويوجه *النهج الأوروبي* والمعهد الدولي للديمقراطية والمساعدة الانتخسابية المراقبين إلي أن يتأكدوا من أن جميع المعلومات مستقاة من "المصدر الأول"، إلا أن مباديء جاربر " *التوجيهية من أجل المراقبة الدولية للانتخابات*" الذي يتسق مع الممارسة العامة ينص على أنه "يتعين على المراقبين أن يدرسوا جميع الأدلة المقدمة حتى لو لم تكن تعتمد على مراقبة من المصدر

الأول طالما أن مصداقيتها مؤكدة بطريقة أخرى[٢٤]".

ويقف المعهد الدولي للديمقراطية و المساعدة الانتخابية وحيداً بين المنظمات التي تقدم قواعد للسلوك في المطالبة باحترام كبير للسلطات الانتخابية. إذا تفرض مدونة ميثاق السلوك الخاصة به على سبيل المثال متطلبات خاصة على المراقبين من احترام لدور ومكانة وسلطة مسئولي الانتخابات وإبداء موقف الاحترام والود إزائهم" و"المحافظة على علاقات وثيقة " مع السلطات الانتخابية وإطلاع السلطات الانتخابية على أهداف عملية المراقبة والإبلاغ عن أية مشكلة مباشرة للسلطات الانتخابية. ويحذر المراقبين لأن "يتوخوا الحذر بصفة خاصة عند الإدلاء بأي بيان عام يمكن أن ينعكس على الهيئة المسئولة عن إدارة الانتخابات[٢٥]". وعلى الرغم مما تحمله تلك المباديء التوجيهية من نوايا طيبة إلا أنها لا تبدو مناسبة في ظل ظروف عدم ثقة المعارضة السياسية أو الجمهور أو حتى المجتمع الدولي في السلطات الانتخابية ويسود هذا الموقف غالباً في الانتخابات الانتقالية وفي فترة ما بعد إنتهاء الصراعات.

ومع ذلك، فإن مدونات السلوك هذه متسقة وصحيحة في التأكيد على أهمية الأخلاق والحرفية في عملية المراقبة الدولية للانتخابات. والأهم بكثير من إجراء المزيد من الدراسة لمعايير الانتخابات الحرة والنزيهة هو المستوى التي يكون عليه المراقبون من خلق وحرفية فهو الذي سيحدد في النهاية ما إذا كانت المراقبة الدولية للانتخابات تستطيع أن تستمر في المساهمة في التحول الديمقراطي الحقيقي في المستقبل أم لا.

نطاق المراقبة و منهجيتها

على الرغم من أن المعايير العملية للانتخابات أثبتت أنها مراوغة، فقد أدي المفهوم الموسع لما يجعل الانتخابات ديمقراطية والاعتراف بأن أية انتخابات هي عملية سياسية تتكشف مع مرور الوقت إلى توافق نظري في الرأي علي الحاجة لمراقبة شاملة للانتخابات. ويتفق أن المراقبون والممارسون بصفة خاصة على أن مراقبة الانتخابات يجب أن يكون لها مجال واسع بثلاث طرق منفصلة : جوهر الموضوع والوقت والجغرافيا.

أولاً: بالنسبة لمسألة جوهر الموضوع فإن التوافق في الرأي بشأن طبيعة الانتخابات الديمقراطية يبين أنه يتعين على المراقبين أن تقيم مجموعة واسعة نسبياً من القضايا الجوهرية وهذه يمكن أن نجمعها في ثلاث فئات ١)- إدارة أو إجراء الانتخابات ٢)- الإطار القانوني والمؤسسي للانتخابات (القواعد) ٣)- البيئة السياسية والسياق السياسي الذي تجري فيه الانتخابات بما في ذلك مدى الالتزام بمعايير حقوق الإنسان الأوسع ومدى وجود "فرص متكافئة للتنافس". بعبارة أخرى، لابد للمراقبين المحترفين أن يحصلوا على الحقائق ليس فقط عن إدارة وسير الانتخابات فقط ولكن أيضاً عن توفر الحقوق السياسية في كل من القانون

والممارسة الفعلية.

ثانياً، من الواضح أن برامج المراقبة الفعالة يجب أن تنظر في كافة جوانب العملية الانتخابية علي مرّ الوقت من البداية للنهاية. إن العملية الانتخابية تبدأ على الأقل عندما يتقرر إجراء الانتخابات أو تصبح متوقعة إن لم يكن عند وضع الإطار القانوني وتكتب القواعد. ولا تأتي النهاية حتى يتم الفرز ويصدق عليه ويتم الفصل في الشكاوى المتعلقة بالانتخابات وتشكل حكومة جديدة وفقاً لنتائج الانتخابات (أو تحدث نتائج مناسبة أخرى على أساس من النتائج). وهكذا فإن المنظمات المحترفة تراقب جميع مراحل العملية الانتخابية: ١)- مرحلة ما قبل الانتخابات بما في ذلك الفترة الرسمية وغير الرسمية للحملات الانتخابية، ٢)- الاقتراع والفرز المبدئي في يوم الانتخاب و ٣)- مرحلة ما بعد الانتخابات بما في ذلك تجميع وحصر الأصوات والبت في الطعون القضائية والشكاوى وتشكيل حكومة جديدة. وكما أكد أمين عام الأمم المتحدة في حالة رائدة في ناميبيا (حيث أشرفت الأمم المتحدة على الانتخابات): "في كل مرحلة من مراحل العملية الانتخابية بأكملها لابد للممثل الخاص أن يقتنع بنزاهة وملائمة جميع التدابير التي تؤثر في العملية السياسية على كافة مستويات الإدارة"[٢٦].

وعادةً ما تتحدد شرعية العملية الانتخابية قبل يوم الانتخابات أو قد تتعرض للخطر بعد يوم الانتخاب. ولذلك يتعين على مجموعات مراقبة الانتخابات أن تنتبه إلى التطورات قبل الانتخابات وبعدها بالإضافة إلى يوم الانتخاب ذاته.

ثالثاً، يتعين على مراقبي الانتخابات الدوليين أيضاً أن يكونوا قادرين على تكوين وجهة نظر دقيقة لما يحدث في كافة أنحاء البلد. وهذا يعني أنه على مراقبي ما قبل الانتخابات ومراقبي يوم الانتخاب وبعد الانتخابات التواجد بأعداد كافية والانتشار بطريقة توفر إحساساً بما يحدث في البلد ككل. وعلى المراقبين الدوليين الحرص على إقامة علاقات يعتد بها مع مصادر محلية للمعلومات موثوق بها بما في ذلك الصحفيين والقادة السياسيين والمرشحين ونشطاء الأحزاب والمسئولين الحكوميين ومراقبي الانتخابات المحليين غير الحزبيين على كل من المستوى الوطني ودون الوطني. فما يحدث في المناطق النائية من البلد غالباً ما يختلف للغاية عما يحدث في عاصمته. ليس حاجة إلى وجود مراقب دولي في كل قرية ولكن يجب أن يكون هناك عدد كافي من المراقبين لتحديد ما إذا كان هناك اختلاف في التجارب والانطباعات في الأجزاء المتنوعة من البلد وكيف حدث ذلك.

وبالتالي، فإنه لكي تستكمل تبدل الوفود الأكبر التي تأتي لتشهد عملية يوم الانتخاب إن لم يكن الإستغناء عنها، تركز منظمات المراقبة الدولية على مراقبين في مهمة طويلة الأمد داخل البلاد يتابعون العملية قبل يوم الانتخاب وبعده. كما تنظم مجموعات المراقبة المتمرسة بعثات تقييم أقل عدداً تقوم بزيارة البلد لفترات زمنية أقصر قبل - وأحياناً - بعد يوم الانتخاب.

المراقبة قبل الانتخابات والمراقبة طويلة الأجل

يري المراقبون المحنكون أن جودة الانتخابات وتقبلها تقررهما عادةً عوامل قائمة قبل يوم الانتخاب بوقت طويل مثال ذلك ما إذا كان الإطار القانوني عادلاً و كان العنف أو التهديدات يرهبان المرشحين والناخبين، وكان الوصول لوسائل الإعلام الإخبارية وغيرها من موارد الحملة الرئيسية الأخرى متاحة بصورة عادلة، وما إذا كان هناك شراء الأصوات أو غيرها من إساءة إستخدام لأموال الحملات تشوه العملية. ولذلك يتعين على المراقبين الدوليين التواجد في البلد قبل الانتخابات ذاتها بوقت طويل يكفي لتقدير العملية بأكملها وفهم البيئة الانتخابية الشاملة.

في السنوات الأخيرة، ركزت المجموعات الدولية في بشكل أكبر بكثير على مراقبة الانتخابات طويلة الأمد. وأصبحت المراقبة طويلة الأمد ممارسة نمطية للإتحاد الأوروبي ومنظمة الأمن والتعاون الأوروبي. ووفقاً لهرير باليان "Hrair Balian"، فإن المنهجية الشاملة لإدارة المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان، والتي روجعت وتم تنقيحها عام ١٩٩٧، قد "سمحت لإدارة المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان أن تكون أكثر ثباتاً وشمولاً في تحليلها مما جعل تقاريرها أقل عرضة للضغوط السياسية أو الكيل بمكيالين، وبذلك تصبح أكثر مصداقية[٢٧]". وبالمثل، فقد أوصي قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة في عام ٢٠٠٠ بأن تتجه المساعدة الانتخابية للأمم المتحدة نحو مراقبة شاملة طوال الفترة الزمنية للعملية الانتخابية[٢٨]".

ويمكن للمراقبة طويلة الأمد أن تعزز ثقة الجمهور وترشد تقديرات البعثات في المراقبة الانتخابات بنفسها. ومن المهم بالنسبة لمعظم الانتخابات لتي تمت مراقبتها دولياً، من المهم أن يتواجد مراقبون على مدى طويل في أماكن مختلفة في أنحاء البلد قبل من الانتخابات بوقت كاف، والأفضل أن يتم ذلك قبل يوم الانتخاب بثمانية أسابيع أو أكثر. وهذا يتيح لهم فهماً أفضل للمناخ السياسي الذي تدور فيه الانتخابات وتقديم تقرير أفضل عنه. ولكي يقوم المراقبون المعينون في مهام طويلة الأجل بصورة أساسية – كما يفعلون أحياناً – على الترتيبات اللوجيستية وجمع المعلومات لصالح المراقبين القادمين في مهمة قصيرة الأمد.

ويمكن لبعثات تقييم ما قبل الانتخابات أن تستكمل عمل المراقبة طويلة الأمد. وتقوم المنظمات المستتبة في مراقبة الانتخابات على نحو متزايد بجعل هذه البعثات جزءاً هاماً في منهجيتها للمراقبة. فعلى سبيل المثال، فإن المعهد الوطني الديمقراطي الآن يركز غالباً على عمليات التقييم السابقة على الانتخابات (و مساندة المراقبين المحليين) بدلاً من القيام بالمراقبة في يوم الانتخاب خاصة بالنسبة للانتخابات التي تجتذب بالفعل انتباهاً دولياً كبيراً. والوضع المثالي هو أن يوضع بصورة دورية جدول زمني لتلك البعثات لتبدأ في وقت مبكر من العملية بقدر الإمكان وتستمر إلى ما بعد الانتخابات بوقت كاف. وتعتمد أعداد صغيرة

من القادة السياسيين الأجانب اللامعين نسبياً أو النشطاء والخبراء على ما يتوصل إليه المراقبون ممن هم في مهمة طويلة الأمد وعلى تقارير من مصادر أخرى موثوق بها واستخلاص ملاحظات مباشرة أثناء اجتماعات مع القادة السياسيين والحكوميين وغيرهم من القوي الفاعلة الرئيسية. وتصدر البعثات عادةً بيانات حول ملاحظاتها وما توصلت إليه من نتائج وقد تقدم التوصيات لتحسين العملية الانتخابية.

ويقيم ممن يعملون في مهمة طويلة الأمد والفرق التي تصل قبل الانتخابات بتقييم المناخ السياسي والإطار القانوني والتنظيمي ومدى مصداقية وحيادية سلطات الانتخاب ونزاهة وسائل الإعلام والفرص المتاحة أمام المعارضة للتنافس. كما يقيمون المسائل التقنية المصاحبة مثل تعيين حدود الدائرة الانتخابية وعملية تسجيل الناخبين وعدد لجان الاقتراع ومكانها وإجراءات الاقتراع وتصميم ورقة الاقتراع وإنتاج مواد الانتخابات وتوزيعها وما شابه ذلك. وحتى الآن لم تقرر مجموعات المراقبة أن بعد كيفية تقدير تمويل الحملات الانتخابية بشكل فعال على الرغم من أن التمويل السياسي وتمويل الحملات الانتخابية مستمران في أن يشكلا تحدياً كبيراً للانتخابات الديمقراطية وتعزيز الديمقراطية.

ويمكن لمراقبي الانتخابات طويلة الأمد أن يجمعوا قدراً كبيراً من المعلومات من جميع أنحاء البلد ويحددوا الاتجاهات مع الوقت. كما يمكن لتواجدهم أيضاً أن يردع التخويف والعنف. ويمكن للبعثات قصيرة الأمد والأصغر حجماً أن تجتذب اهتماماً كبيراً بأوجه القصور وتحفز على إدخال التحسينات. وهكذا، فإن نوعى المراقبة فيما قبل الانتخابات يمكن أن يؤديا إلى تحسين جودة الانتخابات وأيضاً بناء ثقة الجمهور.

الاقتراع و الفرز في يوم الانتخاب

إن التصويت وفرز الاقتراع هما العملان الرئيسيان في أي عملية انتخابية، فهما يمثلان مهاماً إدارية ضخمة وتتسم بالتحدي عادة. وبالطبع، فإن التلاعب أو سوء إدارة عمليات الاقتراع و الفرز قد يدمران سلامة الانتخابات. وعلى الرغم من أن التلاعب الصارخ في يوم الانتخاب يبدو أقل فأقل شيوعاً أكثر فأكثر أساساً بسبب نجاح، فإن الانتخابات ومراقبة عملية الرصد يوم الانتخاب، والأنشطة الانتخابية قبل وبعد الانتخابات مباشرة تظل جزءاً مهماً من تقييم مدى عدم زيف الانتخابات. إن من يسمون بالمراقبين في مهمة قصيرة يصلون لمشاهدة نهاية الحملة الانتخابية وعملية التصويت والفرز، ويستمرون في القيام بدور في أي تقييم شامل للانتخابات.

وعادةً ما يكون هناك عدد من المراقبين في المهام قصيرة من المراقبين أكبر من عدد المراقبين في مهام طويلة الأجل أو من المشاركين في بعثات ما قبل الانتخابات ومابعدها، و يرجع ذلك جزئياً لأن – لأن الكثير من الانتباه يظل مركزاً علي يوم الإنتخاب رغم كل مايقال

عن أهمية البيئة السياسية والضوابط القانونية والقضايا المتعلقة بالحملات الانتخابية والطاقة المكرسة للرقابة الطويلة. ويميل المراقبون البارزون الأجانب لأن يمضون وقتاً محدوداً في البلد ويفضلون بالطبع مراقبة "الحدث الرئيسي"، أى الانتخابات ذاتها. وبصفة عامة ليست هناك صعوبة في تجنيد المراقبين في المهام القصيرة. وكما لاحظ المسئول السابق بالأمم المتحدة هوراشيو بونيو "Horaceo Boneo" وزملاؤه فإنه "على الرغم من أنها عادة مهمة ليست مجزية إلا أنها تجربة شيقة بصفة عامة وتخطي بالتقدير وهي مساهمة في قضية اشتهرت بأنها مفيدة[٢٩]". وتشمل المراقبة الدولية للانتخابات بحكم تعريفها التواجد في يوم الانتخاب.

ونظرياً يجب أن يتوقف عدد المراقبين لمدة قصيرة على العوامل الجغرافية والديمجرافية والسياسية. وقد تتضمن تلك العوامل حجم البلد ودرجة الثقة التي يضعها المجتمع الدولي في المصادر المحلية للمعلومات (المراقبين الوطنيين غير الحزبيين والإعلام والأحزاب المرشحين) ومدى التعاون بين المراقبين الدوليين والمراقبين المحليين ومقدار التنسيق بين مجهودات المراقبة الدولية المختلفة ونوع مشكلات الانتخابات التي يخشى منها. لكن في الواقع، يتوقف عدد المراقبين الدوليين عادةً على مدي بروز إنتخابات معينة للعيان ونطاق مدى الاهتمام الخارجي بها، ناهيك عن التمويل المتاح (وهو في حد ذاته مسألة تتوقف علي مدي البروز للعيان والمصالح).

وبصفة عامة لا يتوقف عدد المراقبين في التطبيق على حجم البلد أو تعداد السكان أو حتى على مدى التحديات السياسية التي تواجه الانتخابات الديمقراطية. فعلي سبيل المثال، فإنه بالنسبة لانتخابات إندونيسيا عام ١٩٩٩، وهي انتخابات انتقالية نالت إهتماماً جّما لم يتواجد سوى ٦٠٠ مراقب دولي على الرغم من وجود حوالي ٣٠٠٠٠٠ لجنة انتخابية وأكثر من ١٠٠ مليون ناخب لهم حق الإدلاء بأصواتهم ينتشرون فوق آلاف الجزر. وبسبب الضخامة الهائلة لتلك الانتخابات، كان يبدو واضحاً إنه يتعين على المراقبين الدوليين العناية – في منهجيتهم وفي تعليقاتهم العامة والخاصة حول العملية الانتخابية– إدراك حدود معلوماتهم وتجنب التقديرات السطحية. وعلي النقيض من ذلك في مقدونيا، وهو بلد صغير، أرسلت منظمة الأمن والتعاون الأوروبي وحدها في عام ٢٠٠٢ أكثر من ٨٠٠ مراقباً للانتخابات، وكان بها ٣٠٠٠ لجنة اقتراع (أى ١% فقط من العدد في إندونيسيا) و١,٦ مليون ناخب فقط. فقد كان للمجتمع الدولي مصلحة كبيرة في الحفاظ على السلام بعد اندلاع العنف العام السابق مهدداً بالتصاعد إلى حرب بلقان أخرى.

وكثيراً ما يشكو نشطاء المعارضة وغيرهم ممن لا يثقون في السلطات من أن عدد المراقبين الدوليين الموجودون في الإنتخابات ما أقل مما يجب. ومع ذلك، فإن المراقبين الدوليين بصفة عامة لا يملكون الأعداد أو الإمكانات الكافية لاكتشاف التزوير بصورة

مباشرة. وبدون توافر الموارد وتفويض خاص للإشراف علي الانتخابات وليس مراقبتها، إن ينتقل المراقبين الدوليين دائماً من مكان لآخر يوم الانتخاب. ويعترض زعماء المعارضة والنقاد علي أن المراقبين الدوليين لا يمكنهم اكتشاف أو ردع التزوير إذا لم يستمروا في مكان واحد، وبالتالي فإنهم يطالبون بأعداد أكبر من المراقبين. والتحليل التالي لانتخابات كينيا ١٩٩٢عام يعتبر نموذجاً لذلك:

كان عدد من المراقبين الدوليين أقل كثيراً مما يلزم. وكانت النتيجة هي أن عدداً قليلاً على الانتخابات فلا يستطيع بكل بساطة المراقبون على الانتخابات فلا يستطيع بكل بساطة المراقبون الأجانب متابعة عمليات الاقتراع في كل مكان. وعلى النقيض من ذلك، فإن وكلاء الأحزاب المتابعين المحليين غير الحزبيين للانتخابات يستطيعون بل يجب عليهم القيام بذلك. وقد حدث موقف مماثل في بنما عام ١٩٨٩ حيث شاهد الرئيس كارتر ذاته واقعة تزوير، وهو أمر غير معتاد نسبياً خاصة الآن حيث تتوقع السلطات الانتخابية في كل مكان المراقبة من الخارج. علاوة على ذلك، فإن مجرد حضور المراقبين يؤثر على ما يقومون بمراقبته. ويستحيل أساساً وصول المراقبين إلى لجان الانتخاب بدون أن يلحظهم أحد، وأى شيء مخالف يجري هناك سيتم إيقافه بالتأكيد أثناء زيارتهم. ويتلخص عمل المراقبين الدوليين في الحصول على معلومات جيدة من الآخرين بما فيهم موظفي الانتخابات وممثلي الأحزاب والمراقبين المحليين بالإضافة إلى الحصول بأنفسهم على إحساس بالعملية الانتخابية.

التوقيت وعملية إصدار بيانات ما بعد الانتخابات

تصدر فرق المراقبين عادةً بياناً عاماً مبدئياً عقب اكتمال عملية الاقتراع. وحالياً يتصف الجماعات الأكثر تمرساً هذا البيان بأنه "أولي" أو "مؤقت" لأنها تعتزم إصدار بيان أو تقرير نهائي في وقت لاحق. وأحياناً تقدم عدة منظمات دولية معاً بياناً مشتركاً عقب يوم الانتخاب بفترة وجيزة.

ومن مشاكل مثل تلك البيانات توقيتها. فعادةً تصدر هذه البيانات الأولية في اليوم التالي للاقتراع. ويؤكد بعثات مراقبة الانتخابات التابعة للإتحاد الأوروبي أنه: "من المهم إصدار بيان في الوقت الذي لا تزال فيه وسائل الإعلام مهتمة[٣١]". وقد تقوم بعض المجموعات بإصدار تقييم عام مبدئي عشية الانتخاب، حتى قبل استكمال الفرز المبدئي. وهو ما يمكن تقييمهم من أن يعكس في "الدورة الإخبارية" التي تقدم تقريراً حول أحداث يوم الانتخاب. والواقع أن الكومنولث يدافع عن ممارساته في إصدار بيان مؤقت مبكر قائلاً أنه: "لعرض وجهة نظر عن يوم الانتخابات قبل إعلان النتائج[٣٢]". ويرى بونيو وزملاؤه أن التقارير المبكرة والصادرة قبل اكتمال العملية الانتخابية "قد تساهم في تحسن نوعية المناقشات أو تستبعد القضايا

الخيالية التي تبث أحياناً بدون أي أساس من الواقع[٣٣]".

لكن البيانات التي تصدر أسرع من اللازم قد تعتمد على معلومات محدودة أو غير كاملة وقد تبدو غير دقيقة أو غير صحيحة إذا حدثت مشكلات بعد ذلك في عملية الفرز. وغالباً ما تصدر البيانات المبكرة بدون الاستفادة من جلسات الإحاطة الشاملة التي تعقد مع المراقبين من جميع أنحاء البلد وفي ظل عدم توافر فرصة لتكوين توافق في الرأي فيما بين وفد ما من المراقبين. وعادةً ما يؤسس القادة أو المتحدثين لهذه الجماعات – المتمركزون عادةً في العاصمة – مثل هذا التقييم على تقارير كتابية أو هاتفية من مراقبيهم في شتي أنحاء البلد.

والبديل الأفضل لقادة وفود المراقبة هو الإحجام عن إبداء التعليقات العامة حول الاقتراع وفرز الأصوات المبدئي حتى يتمكن المراقبون من جميع أنحاء البلاد من العودة للعاصمة والاجتماع سوياً لتقاسم اكتشافاتهم وانطباعاتهم. وكما يفعل المحلفون ومجالس إدارات الشركات بالاجتماع وجهاً لوجه لتبادل وجهات النظر ومحاولة الوصول إلى توافق جماعي في الرأي، تتيح فرصة تواجد كافة المراقبين معاً لمجموعة المراقبة تكوين صورة قطرية أشمل لما تكون غالباً صوراً متنازع عليها للحقيقة، لأن كل مراقب أو فريق منتشر يستطيع أن يقارن ويضاهي ملاحظاته ومعلوماتها مع نظرائه الآخرين[٣٤].

ومع ذلك، فإن البيانات التي تعتمد على جلسات الإحاطة الشاملة يمكن أن تصدر متأخرة للغاية ليكون لها أي تأثير أكبر إذ أن دورة الأخبار ونزعة الصحفيين والجمهور الدولي لاستخلاص نتائج سريعة تعتمد على انطباعات مبكرة وتتوافر لديها مصادر محدودة لتتبع الخبر. إن مدى فترة الاهتمام الدولي بأخبار أي انتخابات محدودة، إلا إنه بالنسبة لمعظم الانتخابات المثيرة للجدل أو الانتخابات بالغة الأهمية لن يبقى الاهتمام لمدة طويلة بالقدر الكافي تسمح لمجموعات المراقبين متابعة التأكيد المبدئي لفرز الأصوات في الأقاليم والاجتماع لإعلان وجهة نظر مشتركة وإعداد بيان مبدئي رسمي وتقديم تقرير عن النتائج التي توصلوا إليها.

ومع ذلك، فإنه يتعين على المراقبين الدوليين التحدث إلى العديد من جماهيرهم من خلال الإعلام. وعلى الرغم من أن عوامل أخرى مثل نوعية البيان وسمعة المنظمة الراعية وجنسيتها وهوية قادة الوفد تؤثر على التغطية الإعلامية إلا أن الإعلام الدولي لا يسلط على أية انتخابات سوي لمدة محدودة وقصيرة عادةً. وتكون هذه الأضواء في قمة تألقها عقب يوم الانتخاب مباشرة. وبالتالي، فأنه حتى بالنسبة للانتخابات التي حظيت باهتمام دولي كبير، لن تقدم وسائل الإعلام الأجنبية تقارير بصفة عامة إلا عن التقديرات المبدئية أو المؤقتة التي تصدر عقب الانتخابات مباشرة. وعلى الرغم من أن المنظمات المعنية بالمراقبة غالباً ما تلتزم بالاستمرار في المراقبة بعد الانتخابات و"تصدر تقريراً شاملاً في وقت لاحق"، فإن بعض المنظمات تتقاعس عن القيام بذلك، وحتى عند صدور تلك التقارير المطولة، فإنها لا تصل سوى إلى جمهور

محدود للغاية، وهي تصدر بصفة عامة بعد أسابيع أو شهور وغالباً بعد فترة طويلة بحيث لا يمكن أن يكون لها أثر عملي على السياسة أو حتى على الرأي العام أو الدولي.

وأخيراً، فإن المنظمات المعنية بالمراقبة تواجه علي نحو متزايد مشكلة أخرى وهى التوفيق بين انطباعات المراقبين العاملين في المهام القصيرة ومن يعملون في المهام الطويلة. فقد كان عليهم أن ينازعوا في انتخابات أديرت جيداً وبسلام في يوم الانتخاب ولكنها مع ذلك جرت في بيئة سياسية متصدعة وفي ظل ضوابط غير عادلة أو إداراتها سلطات متحيزة، كما حدث في كمبوديا في ١٩٩٨. وحتى المنظمات الديمقراطية غير المنحازة والمتمرسة لاقت صعوبة بالغة في أن تدمج بفعالية ومسؤولية المخاوف المتعلقة بعدالة السياق السياسي أو القواعد في التقديرات التقليدية لما بعد الانتخابات.

وجزئياً، لا مشكلة دمج ملاحظات يوم الانتخاب وما تم التوصل إليه قبل الانتخابات من المشكلة المعروفة جيداً ألا وهي التركيز الزائد على يوم الانتخاب. ومن المحتم أن تنشأ المشكلة أيضاً جزئياً من وجود مجموعة منفصلة من المراقبين – غالباً مجموعة أكبر وأعلي مكانة – تنظر في جزء خفي من العملية في يوم الانتخاب. لما كان المراقبون ليوم الإنتخابات لا يتواجدون في البلد أثناء الحملات الانتخابية وفي فترة ما قبل الانتخابات، فإنهم تنقصهم كثيراً الخبرة الشخصية إزاء المشكلات والشعور بها أثناء تلك الفترة. وسواء عن وعي أو غير وعي، قد لا يدخلون في حسابهم المشكلات السابقة. الواقع، أن مراقبي يوم الانتخاب أو المنظمات الراعية لهم قد يرون أن مهمة هذه الوفود هي في الأصل تقديم تقارير عن هذا الجزء من العملية الانتخابية إعتقاداً بأن مشكلات ما قبل الانتخابات بالفعل تم تقديم تقارير عنها وأن التقييم الخاص بيوم الانتخاب سيوضع في سياق العملية بأكملها في تقرير أكثر شمولاً يصدر في تاريخ لاحق.

اهتمامات المراقبين و ملكية البيانات

غالباً ما تعكس المنظمات المعنية بمراقبة الانتخابات ووفود المراقبة عادةً اهتمامات وأهداف بخلاف التحول الديمقراطي. وتميل صلاحيات مجموعات المراقبة وإهتماماتها والقيود التي تواجهها لأن تعكس المصالح القومية للبلاد أو المنظمات الراعية. وكثيراً ما يحجم الدبلوماسيون والمسئولون الحكوميون عن النقد الصريح، ويوازنون سواء عن وعي أو غير وعي بين المصالح الاقتصادية والتجارية والأمنية وغيرها من المصالح الوطنية الأخرى وأهداف السياسة الخارجية وبين تعزيز الديمقراطية. كما تسعي المنظمات الحكومية الدولية حتي وهي تنظم مجهودات لتنظيم مراقبة الانتخابات، تسعي أيضاً لتحقيق أهداف متعددة وغالباً ما تجد صعوبة بالغة في الانتقاد العلني للحكومات الأعضاء. وتفتقد بعض جهود المراقبة للجهات غير الحكومية الحرفانية أو تخالف أو لا تتمتع بالشرعية في نظر بعض الجماهير. وقد يؤثر إرسال المراقبين

من قبل المنظمات الحكومية والمنظمات الحكومية الدولية أو ينظر له على إنه يؤثر على البيانات الخاصة بالانتخابات. ويبين المحللان الهولنديان ويم فان بينسبيرجن "Wim van Binsbergen" وجون أبينك "Abbink Jon" نزعة الحكومات الغربية الراعية للمراقبين في أفريقيا للإثناء عن البيانات المنتقدة ويؤكد أن الانتخابات "يتعين بأي طريقة ممكنة أن ينظر لها في ضوء عملية طويلة محتملة [البناء الديمقراطية]". وما يأخذانه على هذا الاتجاه هو أنه "ميثاق دبلوماسي" سياسة للمضي إلي منتصف الطريق تتبعها الأمم المتحدة سياسة الأمر الواقع والتنافس بين الدول الكبرى المانحة التي تريد المحافظة على نفوذها المحلي أو التوسع فيه[٣٥]". وتعليقاً على مراقبي انتخابات عام ١٩٩٥ في أثيوبيا – على سبيل المثال– ذكر أبينك أن: "المراقبين الدبلوماسيين مقيدين بحكم الميثاق البلوماسي نفسه – لا يرغبون عادةً في الإساءة بأي شكل لعلاقاتهم بالبلد المضيف[36]".

وتماماً مثل المنظورين المختلفين بين المراقبين لمدة طويلة والمراقبين لمدة قصيرة، فقد تكون هناك صعوبة جمة في التوفيق بين الإختلافات بين وفود المراقبين وبين المنظمات الراعية لهم. فقد يكون من المهم أحياناً معرفة إذا كان بيان ما يمثل وجهات نظر وفد معين (أو رئيس هذا الوفد) أم يمثل رأي المنظمة التي أرسلت هذا الوفد. وقد حدث في بعض الأحيان أن كان للبعثات تقييم ومنظور مختلف عما لدي الجهات الراعية لها، وتظهر الفروق بشكل متزايد فيما بين البيانات التي تصدر مباشرة بعد الانتخابات التي يقدمها السياسيون أو الدبلوماسيون الذين يرأسون الوفود وبين التقارير الأكثر تفصيلاً التي تأتي لاحقاً ويعدها أعضاء من الموظفين المتخصصين.

ففي أرمينيا عام ١٩٩٨، على سبيل المثال، عينت منظمة الأمن والتعاون الأوروبي سفير الولايات المتحدة سام براون "Sam Brown" كممثل خاص لها للانتخابات. وأصّر براون الذي كان مهتماً علي نحو واضح بتناول قضايا دبلوماسية أوسع – مثل الصراع بين أرمينيا وأذربيجان بشأن "ناجورنو– كاراباخ" اهتمامه بتقييم الانتخابات – على إصدار بيان أكثر إيجابية عما كان يشعر به كثيرون من المراقبين في الفريق بأنه مناسب. وأعلق البيان الأولي للمنظمة، الذي يعكس رأي السفير براون "إن الانتخابات إجمالاً هي خطوة للأمام بعيداً عن انتخابات عام ١٩٩٦ المضطربة ونحو ديمقراطية فاعلة". ومع أن البيان إعترف بأن الانتخابات لم تلبي معايير المنظمة ذكر البيان: "أوجه القصور هذه لا تجعلنا نشكك في النتائج[٣٧]". وبعد ذلك وفي محاولة من جانب العاملين في إدارة المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان لتصحيح السجل بعد هذا التصريح المتسامح بلا مبرر من قبل ممثل المنظمة أسرعوا بإصدار تقرير نهائي يذكر صراحةً أن انتخابات الرئاسة "لم تكن تلبي معايير منظمة الأمن والتعاون الأوروبي التي كانت أرمينيا قد سبق وأن التزمت بها". ومع اعتراف البيان بأن "هناك تحسن في بعض الجوانب عن انتخابات عام ١٩٩٦" إلا أنه ذكر أن الانتخابات المعيبة السابقة "ليست هي المعيار المناسب

لتقييم العملية الانتخابية جيداً بما يتسق مع التزامات منظمة الأمن والتعاون الأوروبي[٣٨]".

وقد أظهرت البيانات الأولية الصادرة بعد الانتخابات والتقارير اللاحقة عن الانتخابات الأخيرة في روسيا تناقضات مماثلة. ففي روسيا، وفقاً لسارة ميندلسون، إن التقارير المتفائلة فيما بعد الانتخاب مباشرة جاءت متباينة مع التقارير المفصلة الصادرة بعد شهور التي تكشف عن الكثير من أوجه عدم الإتساق الصارخة في عملية التصويت[٣٩]". ففي اليوم التالي للانتخابات الرئاسية الروسية في ٢٦ مارس ٢٠٠٠، أعلنت بعثة مراقبة الانتخابات التابعة لمنظمة الأمن والتعاون الأوروبي أن الانتخابات "بينت تحقيق المزيد من التقدم نحو تعزيز الانتخابات الديمقراطية في الاتحاد الروسي"، وأثنت البعثة على "المناخ السياسي المستقر"، كما أشادت بقانون الانتخابات الجديد على أساس أنه "يتسق مع المبادئ الديمقراطية المعترف بها دولياً" وهنأت مجلس الانتخابات "لإدارته العملية بأسلوب احترافي ومستقل[٤٠]". ورداً على ذلك، أعرب أحد الصحفيين عن فجيعته من أن "أسوأ نموذج للدعاية لم يخرج من أحشاء المركز الصحفي في الكريملين ولكنه خرج من البعثة الدولية لمراقبة الانتخابات التابعة لمنظمة الأمن والتعاون الأوروبي[٤١]".

وكان التقرير النهائى لمنظمة الأمن والتعاون الأوروبى كما وصفته ميندلسون: "أقل إبهاراً بكثير وأكثر دقة[٤٢]". وأشار التقرير الذي صدر بعد عدة أشهر إلى العديد من أوجه القصور بما في ذلك "اعتماد الكثير من وسائل الإعلام على دعم الدولة" و"ضعف المعارضة والإعلام المستقل أمام الضغوط الإدارية"، و"تراجع مصداقية تعددية الأحزاب السياسية" "واستغلال مزايا شغل الوظائف" و"عدم وضوح الفارق بين دور الإدارات الإقليمية والمحلية ولجان الانتخاب" و"المتطلبات المعقدة لإعداد بروتوكولات لفرز الأصوات التي كثيراً ما تؤدي إلى التحايل على القانون[٤٣]".

ويبدي كتيب الإتحاد الأوروبي قلقاً أيضاً إزاء الوضع المعكوس عندما يتعارض تقرير نهائي لاحق يتسم بالإيجابية والتصالح مع بيان أولي سلبي: "قد تؤدى الضغوط من جانب الحكومة المضيفة وجداول الأعمال التي لا صلة لها بالعملية الانتخابية ذاتها إلى عدم الاتساق بين البيان الصادر عقب الانتخابات وبين التقرير النهائي". ويدعو *كتيب الإتحاد الأوروبي* إلى ضرورة أن يكون البيان الأول والتقرير النهائي متماثلين في لهجتهما وفي تقييمهما العام[٤٤]".

وبالرغم من أن البيانات الصادرة في الميدان بصفة عامة هي بيانات للأفراد أو المجموعات التي كتبتها إلا أن المنظمات الراعية تنشغل – وهذا مفهوم – بالتداعيات المترتبة على المدى الأطول. وبعثات الانتخابات تكون عادة شبه مستقلة، إلا أن بياناتها تنعكس بالضرورة على المنظمات الراعية لها. وعلى أساس من خبراتها ومراقباتها على مر الزمن تطرح هذه المنظمات رؤيتها الخاصة أيضاً. وقد يكون التوفيق بين هذا النوع من الاختلافات

عملية دقيقة لتحقيق التوازن تتطلب اللباقة والحكمة الميدان والمقر الرئيسي علي حد سواء. وسوف يخفف الحد من الضغوط والمصالح الأخري على المراقبين ممن يعملون في مهمة قصيرة ودعم حرفاينتهم والتزامهم بالحياد من حدة هذه المشكلة.

تقصي الحقائق وإعداد التقييمات: قوائم المراجعة ومعايير الإثبات

إن تجميع كميات ضخمة من المعلومات الخام عن عملية الانتخاب لا يكون لها قيمة في حد ذاتها، إذ يلزم تحليل عملية تجميع المعلومات هذه للخروج بنتيجة. ويجب على المراقبين أن يتمكنوا من التمييز بين المخالفات والتلاعب المنهجي. وتثير الحاجة إلى التحليل عدة مسائل فنية ومنهجية عن وسائل الفحص والعلاقة بين المعلومات المجمعة والنتائج المستخلصة. ومن بين هذه نوع قوائم المراجعة ليوم الانتخاب واستخدام "مراقبة الجودة" وعبء الإثبات وطبيعة البيانات الصادرة عقب الانتخابات.

تقصي الحقيقة و"مراقبة الجودة"

يحتاج مراقبو الانتخابات للوسائل وللأدلة اللازم لتقييم جودة أي عملية انتخابية بأسلوب محترف وله مصداقية. وقد تمثلها أحد التحديات في معرفة كيفية جعل ما يتوصلون إليه أقل اعتماداً على الروايات والانطباعات.

وقدرة المراقبين الدوليين على تقصي الحقائق بشكل مباشر محدودة بطبيعتها، فمن النادر أن يشاهد المراقبون الدوليون بالفعل عمليات التلاعب أو الخروج على القانون في الانتخابات سواء كان ذلك في يوم الانتخاب أو في أجزاء أخرى من العملية. كذلك لا يجد المراقبون عادةً دليلاً مادياً أو موثقاً علي الأعمال المخالفة. ويجعل عدد المراقبين الدوليين وما هو في متناولهم أثناء ممارسة المراقبة المعتادة التوصل للحقيقة بشكل مباشر أمراً مستحيلاً.

تقوم معظم مجموعات المراقبين الدوليين بنشر مراقبيها جغرافياً بقدر الإمكان وتجعل هؤلاء المراقبين يقومون بتجميع البيانات بأسلوب عشوائي تقريباً، ويلجأ معظمهم إلى محاولة تجميع أكبر قدر من المعلومات بحيث تكون شاملة على قدر إمكانهم. ويعمل معظمهم بتطبيق الحدس والحكم والخبرة على روايات هي أساساً أدلة سردية. وبالرغم من أن ذلك شيء مفيد إلا أنه يعني أن هناك حدود للاستنتاجات التي يمكن استخلاصها.

وتزود منظمات المراقبين عادةً باستمارات أو قوائم استقصاء يتعين عليهم تجميعها وأسئلة عليهم طرحها في كل لجنة اقتراع في يوم الانتخاب. وعادةً تطرح هذه الاستمارات أسئلة تتعلق بمعلومات عن إدارة العملية في كل لجنة من لجان الاقتراع وقد يطلب من المراقبين أو لا يطلب ذكر حكمهم العام عن جودة العملية في كل لجنة من اللجان.

وما أن يجمع المراقبون المعلومات المتاحة يتعين عليهم تقدير مصداقيتها ومدى أوجه

القصور والمخالفات. وتثور مشاكل في كل الإنتخابات سواء كانت في ديمقراطيات جديدة، ناشئة، أو متقدمة. وبعبارة أخرى، فإن المراقبين بحكم تعريفهم، يتعين عليهم أن يضعوا المشكلات التي يجدونها ضمن السياق. فمن المؤكد أن الأخطاء أو المخالفات البسيطة التي يسببها نقص القدرة التقنية أو الخبرة لا تعتبر سبباً كبيراً للقلق بقدرالمحاولات المتعمدة للتلاعب في النتائج النهائية. ولا تهدد المخالفات الحرية والنزاهة – كما يقول الكليت وسفينسون – إلا عندما تكون هذه المخالفات واسعة النطاق وممنهجة وحاسمة في سباق متقارب[٤٥].

ولإجراء عمليات التحديد هذه يتعين على المنظمين أن يقرروا أولاً أي المعلومات يجمعون. وتستخدم المنظمات المعنية بالمراقبة نماذج متماثلة كثيرا لتلك الخاصة بالتقارير من انتخابات لأخرى. والمؤكد أن هناك قضايا مشتركة في معظم الانتخابات التي تجري في الديمقراطيات الجديدة أو الناشئة. إلا أن المعهد الدولي للديمقراطية يخلص إلى أن هذه النماذج: "لا يمكن أن تعكس الوضع الفعلي في مختلف البلاد. والحقيقة أنه يبدو أنها تربك عملية تقييم الانتخابات". ويوصي خبراء المعهد الدولي للديمقراطية والمساعدات الانتخابية فقط بأن "يتم تصميم نماذج قوائم المراجعة وفقاً للوضع الخاص بالبلد الذي تعقد فيه الانتخابات"، وهو أمر يبدو معقولاً إلا أنه لا يساعد كثيراً[٤٦]".

وعند تصميم نماذج المراقبة يتعين على المنظمات الرقابية البدء بالقواعد السارية وفقاً لقانون ولوائح الانتخابات. ويتعين على المراقبين أن يقوموا بتجميع المعلومات عن مدى اتفاق العملية في أي موقع من المواقع مع القواعد. وفي الوقت نفسه تتوقف مسألة أى المعلومات تستحق التجميع والتقييم إلى حد كبير على نوع المشكلات التي حدثت في الماضي وما هي مخاوف الأحزاب والمنظمات غير الحكومية والمواطنين وغيرهم.

وعلى الرغم من أن كل ما يحدث في يوم الانتخاب قد يستحق إكتشافه، فإن المراقبة الفعالة تتطلب اختيار المعلومات التي لها أهمية بالفعل. فلا يمكن أن تكون نماذج المراقبة أو القوائم مطولة أو غير عملية أكثر من اللازم. وكلما زادت المعلومات التي لسعيها المراقبون لتجميعها، طال الوقت اللازم لتجميعها وتحليلها. ويقول خبراء الفرز السريع مليسا إستوك "Melissa Estok" ونيل نيفيت "Neil Nevitte" وجلين كوان "Glenn Cowan": لكي يكون للمراقبة عظيم الأثر يتعين على مجموعات المراقبة أن تتمكن من تجميع الأجزاء المهمة من المعلومات سريعاً وتحليل البيانات سريعاً وتفسير البيانات ونشرها سريعا". وينصحون باختصار نماذج المراقبة بحيث لا تتضمن أكثر من اثني عشر أو خمسة عشر سؤالاً تحدد معايير بعينها مثل فائدتها وصحتها وإمكان الاعتماد عليها وقياسها وفعاليتها. ويستطيع المحللون بعد أن البحث عن المشكلات الممنهجة وتحديد إذا ما كانت المشكلات قد يكون لها تأثير كبير[٤٧].

وقد جرب بعض المنظمات هذا النوع من "مراقبة الجودة" في يوم الانتخاب مما مكنها من استخلاص النتائج بمزيد من الثقة على أساس من الأدلة التي جمعوها. وبالاعتماد على

المبادئ الإحصائية (راجع الفصل ١٣) يمكن تجميع نماذج المراقبة من عينات إحصائية كثيرة من لجان الاقتراع. وهذا يعني أنه يمكن للمراقبين أن يعمموا الصورة يعول عليها مثل بيانات العينات عن جودة العملية في يوم الانتخاب على اتساع البلد، وهذا يعطي المراقبين وسائل تحديد نطاق المشكلات والأخطاء وما إذا كانت عشوائية أم ممنهجة[٤٨].

ومع ذلك، فإن هذا بعيد عن القاعدة. ويطور عدد قليل من المنظمات حالياً وسائل إحصائية صالحة لوضع تقييم للجودة، وإلى أن يتم ذلك سوف يظل تقييم جودة يوم الانتخاب قائماً إلى حد كبير على تكهنات بارعة حول جودة العملية.

عبء الإثبات

كما هو الحال في القانون الأمريكي، فإن عبء الإثبات في قاعة المحكمة أو معيار الطعن القضائي في النظر في مدى دستورية التشريعات حاسمان عادةً، وبذلك فإن الإستدلالات عن مهمة بصورة قاطعة بالنسبة للمراقبين. فإذا افتراضنا على سبيل المثال أن السلطات أجرت انتخابات نزيهة نظراً لعدم وجود ما يثبت العكس، قد لا يتمكن مراقبو الانتخابات من انتقاد الانتخابات على أنها معيبة. وعلى عكس من ذلك إذا إستطاع المراقبون إثارة التساؤل حول شرعية عملية انتخابية بدون أدلة دامغة قوية تكون هناك خطورة حقيقية من التحيز. فما هو قدر ونوع الأدلة التي يتعين على المراقبين الدوليين الحصول عليها قبل إثارة التساؤل فيما يتعلق بنزاهة أو شرعية عملية الانتخابات؟ وهل يتعين أن تكون لدى المراقبون الدوليون أدلة مباشرة عن المشكلات أم أن بإمكانهم الاعتماد على ما يعتقدون أنها تقارير لها مصداقية من مصادر أخرى مثل المراقبين المحليين غير الحزبيين أو حتى الأحزاب السياسية؟ وهل يقع عبء الإثبات على من يدعون بوجود تزوير؟

لقد أوصى جاربر في الدليل الإرشادي لعام ١٩٤٨ بإتباع "نهج مرن في البحث عن الحقيقة". ويقترح الدليل أن "يقوم المراقبون بفحص كافة الأدلة المقدمة حتى وإن لم يتم التحقق منها أو إخضاعها لمتطلبات العملية[٤٩]". وعلى ما يبدو لا تتناول الكتيبات الأحدث عن المراقبة الدولية للانتخابات هذه القضية بشكل مباشر، ومع ذلك فإن تكهنات المراقبين – والتي تكون بصفة عامة ضمنية – قد تؤثر بشكل كبير على نبرة تقديراتهم.

ويقيد عدم وجود الدليل القاطع، أحياناً المراقبين ممن لديهم تساؤلات أو يريدون إبداء تساؤلات حول نزاهة الانتخابات. فعلي سبيل المثال، فإنه بالرغم من شكوك وفد الرئيس كارتر للانتخابات التي أثارت الخلافات في جمهورية الدومنيكان عام ١٩٩٠– كما ذكرنا في الفصل الخامس – لم يستطع تقييم الإدعاءات بأنه في الفترة التي سبقت الانتخابات تم العبث في تسجيل الناخبين أو الزعم بالتلاعب في يوم الانتخاب ذلك لأنه لم يصل إلي قبل يوم الانتخاب

بأيام معدودة فقط ولم يستطع جمع الأدلة الدامغة. وقد عرقل والإفتقار إلي الرقابة فيما قبل الانتخابات أو عدم وجود أي حصر موازي للتحقق من إحصاء للأصوات كان متقارباً للغاية. وقد أعاق ذلك الفريق لعدم قدرته على تقييم حجم المشكلات. وعلى النقيض من ذلك فبعد أربع سنوات ساعد المراقبون الدوليون للانتخابات من الحد من التوترات بعد انتخابات رئاسية أخرى كانت نتيجتها متقاربة للغاية أثارت الخلافات في نفس البلد وذلك في الواقع بتأييد ادعاءات المعارضة بالتزوير على أساس من الاتجاهات المستمدة من الأدلة المتاحة أكثر منها على أساس من أدلة دامغة. وذكر بعض الدبلوماسيين والمستشارين الأجانب حينذاك أنه كان على المراقبين أن يخففوا لومهم خوفاً من أن تؤدي التقديرات الحاسمة إلى إثارة المشاعر بين مؤيدي الخاسرين المفترضين. ومع ذلك، فقد تبين وفد المعهد الوطني الديمقراطي برئاسة عضو الكونجرس السابق ستفين سولارز "Stephen Solarz" أن هناك "نوع من الحرمان من حق التصويت يشير إلى احتمال حقيقي بأن جهداً متعمداً قد بذل للتلاعب في العملية الانتخابية"، ومع الاعتراف بأنه " لم يكن ممكناً في ذلك الوقت تحديد عدد الأصوات التي تأثرت". فقد استطرد البيان قائلاً "ومع ذلك، فإن هذا الحرمان نظراً لضخامته وتوزيعه من شأنه أن يؤثر في نتائج الانتخابات[٤٩]". وقد ساهم هذا التقييم الواضح في إجراء تفاوض للوصول إلي حل سلمي للنزاع بما في ذلك الاتفاق على إجراء انتخابات جديدة مبكرة.

إن الافتراضات حول قدر الأدلة المطلوبة لتبرير الانتقادات هي التي توجه بيانات المراقبين. ففي نيجيريا عام ١٩٩٩، اعترف مركز كارتر والمعهد الوطني الديمقراطي بأنه كان لديهما مخاوف حادة إلا أنه لم يكن من الممكن التشكيك في الانتخابات بدون توفر دليل ثابت:

> في حين أننا شهدنا عدداً من الانتهاكات، فإنه لم يكن لدى الوفد دليل ثابت يبين أن هذه الانتهاكات قد أثرت فى النتيجة العامة للانتخابات، ومع ذلك فإن هذه الانتهاكات ربما ألحقت ضرراً كبيراً بسلامة العملية فى المناطق التي حدثت فيها[٥١].

وبعد ملاحظة وجود مشكلات في تسجيل الناخبين في انتخابات الرئاسة في السنغال عام ١٩٩٣، ذكر وفد المعهد الوطني الديمقراطي أنه لم يتلق "أى دليل علي "أن مثل هذه المشكلات قد "أثرت كثيراً على الانتخابات"[٥٢]".

وفي انتخابات أخرى قد يبدو نقص الدليل وكأنه مبرر لتقييم إيجابي نسبياً في مواجهة المشكلات. ففي باكستان عام ١٩٩٣ لاحظ المعهد الوطني الديمقراطي مشكلات في عملية تحديد هوية أصحاب الحق في التصويت والتحقق منهم وبعض المخالفات الأخرى إلا أنه ذكر أنه "لم يتلق دليلاً على أن هذه المشكلات كانت ممنهجة أو أنها أثرت في نتائج الانتخابات في الدوائر التي تمت مراقبتها[٥٣]". وفي الجمهورية الدومينكين عام ١٩٩٦ فإنه على الرغم من المشكلات التي حدثت عام ١٩٩٤، ذكر مركز كارتر والمعهد الوطني الديمقراطي ضمنياً أن الانتخابات كانت مقبولة لعدم وجود دليل على العكس: "لم يتلق الوفد دليلاً على التلاعب أو

المخالفة يؤثر تأثيراً جوهرياً على نتيجة الانتخابات[٥٤]". وفي منغوليا عام ٢٠٠٠، ذكر وفد من المعهد الجمهوري الدولي أنه "في حين أن المعهد يشعر بالقلق إزاء عدة جوانب في العملية الانتخابية، فإنه لم يلاحظ أي حالات من التزوير أو المخالفات الممنهجة[٥٥]".

باختصار، إن الافتراضات الضمنية بشأن ما هو عبء الإثبات المناسب لها أهمية حاسمة، فإذا كان يفترض أن العمليات الانتخابية مقبولة في غياب دليل واضح ومقنع على العكس، قد يجد المراقبون صعوبة في إثارة التساؤلات. وبديل ذلك هو إنه إذا كانوا يعتقدون أن من حقهم أن يقدموا تقريراً بناءً على حدسهم أو اعتقادهم أنه يمكن انتقاد السلطات إذا كان هناك تصور معقول لوجود مشكلات. فإنهم سيتجهون لانتقاد العملية حتى وإن لم يكن هناك دليل واضح وملموس على أن المشكلات كانت منتشرة على نطاق واسع.

والمؤكد أنه من الخطأ إعطاء أى عملية انتخابية درجة النجاح لمجرد أن المراقبين لا يستطيعون إثبات التزوير بما لا يدع مجالاً للشك وبصفة خاصة إذا كانت هناك خطورة من أن يضفي مجرد وجود المراقبين الشرعية على عملية كانت بخلاف ذلك ستعد عملية معيبة. وبالإضافة للحصانة والحكم العادل والخبرة المقارنة الواسعة، فإن الحل النهائي لهذه المعضلة يكمن في تطوير واستخدام مناهج للمراقبة أكثر فعالية وأكثر جودة من الناحية الإحصائية.

المراقبة بعد الانتخابات

تتداعى المراقبة الدولية على الانتخابات عادةً بعد يوم الاقتراع، بعد أن تغادر الوفود الكبيرة وتنصرف وسائل الإعلام الدولية إلى اهتمامات أخرى. والفترة التالية للإنتخابات مباشرة تكون عادة مضطربة مضطربة بقدر إضطراب يوم الانتخاب وفترة ما قبل الانتخاب. وتعتبر عوامل بعد الانتخاب ذات أهمية – مثل ما إذا كان نظام فرز الأصوات والحصر محصناً ضد التزوير وإذا ما كانت إجراءات الطعون الانتخابية بعد الانتخاب تسير بصورة جيدة عوامل حاسمة.

ولذلك فهناك حاجة للمراقبين بعد يوم الاقتراع، ذلك أن المراقبين الذين يقومون بمهام طويلة الأجل يمكنهم متابعة كيفية معالجة شكاوى وتحديات ما بعد الانتخابات، وفحص المشكلات التي يحددها المراقبون في يوم الانتخاب، ومتابعة تجميع النتائج ورصد عمليات العنف والتخويف والانتقام بعد الانتخاب وتقييم العملية التي تؤدي لوصول الفائزين إلى تولي مناصبهم، ويمكنهم إصدار تقارير لاحقة.

وبصفة عامة فإنه في برامج المراقبة الشاملة يبقى عدد صغير نسبياً من المراقبين ممن ينخرطون في مهمة طويلة الأمد لبعض الوقت بعد الانتخابات عادةً لبضعة أسابيع على الأقل وأحياناً لبضعة شهور. وبعثات ما بعد الانتخابات التي تستطيع لفت الانتباه لمشكلات ما بعد

الانتخابات والمساعدة في الحد من التوتر والتوصية بالتغيرات من أجل المستقبل قد تكون مفيدة هي أيضاً. فعلي سبيل المثال، فإنه بالنسبة للانتخابات المثيرة للخلاف في كمبوديا في ٢٦ يوليو ١٩٩٨، استمرت المنازعات حول العملية الانتخابية حتى الخريف ولم تشكل حكومة ائتلافية جديدة على أساس من نتائج الانتخابات حتى أول ديسمبر. وبالرغم من أن الظروف تختلف تماماً، فإن الانتخابات الانتقالية في إندونيسيا عام ١٩٩٩ تمت حقاً خلال خمسة شهور من تاريخ الانتخابات الوطنية التشريعية في ٧ يونيو إلى الانتخابات غير المباشرة للرئيس ونائب الرئيس في ٢٠ و٢١ أكتوبر. وإستمرار تركيز على المنظمات الرقابية – على العمليات الانتخابية لأسابيع أو شهور بعد يوم الانتخاب أمر صعب، لكنه أساسي.

تنسيق المراقبون الدوليون للانتخابات

تحظى عمليات إنتخابات إنتقالية أو داعمة كثيرة بمشاركة من كافة البلاد الديمقراطية الرائدة والجهات المانحة، علي نحو متزايد من جانب بلاد ومنظمات من العالم النامي. ففي إندونيسيا عام ١٩٩٩ على سبيل المثال جاء ما يزيد على ٥٠٠ مراقباً دولياً من أستراليا والإتحاد الأوروبي واليابان وجنوب شرق آسيا والولايات المتحدة من بين جهات أخرى. وتضمنت المنظمات الأجنبية الأخرى التي أرسلت وفوداً الشبكة الآسيوية للانتخابات الحرة "ANFREL" والحركة الوطنية للمواطنين للانتخابات الحرة من الفيليبين "NAMFREL" والمعهد الديمقراطي الوطني مركز كارتر ومركز التضامن (الولايات المتحدة) والمجلس الأسترالي للمساعدات الخارجية. وقام برنامج الأمم المتحدة الإنمائي بالتنسيق الفضفاض لكل هؤلاء المراقبين. وفي نيجيريا في نفس السنة، نظم كل من المعهد الديمقراطي الوطني ومركز كارتر (معاً) والمعهد الجمهوري الدولي والمؤسسة الدولية للنظم الانتخابية ومركز التضامن والكومنولث والإتحاد الأوروبي ومنظمة الوحدة الإفريقية بتنظيم برنامجه الخاص للمراقبة.

ووجود عدد كبير من المنظمات المهتمة بمراقبة إحدى الانتخابات قد يسبب مشكلات كبيرة. ذلك إن تعدد جهود المراقبة ضرب من الإسراف. وقد تربك الطلبات المقدمة من مجموعات دولية كثيرة على السلطات الوطنية للانتخابات ، وقد يجعل أعداد كبيرة من المراقبين بعض مواقع الاقتراع مكتظة ويشتت ذهن السلطات المحلية.

ووجود جوقة من التصريحات قد يكون مربكاً وقد تؤدى التصريحات المتضاربة إلى استفحال التوتر بدلاً من تهدئته. وكما لاحظ الرئيس كارتر: "مع وجود وفرة من منظمات المراقبة الآن والتي تتنافس أحياناً فيما بينها للتمويل وللحصول على مكانة، فإن ذلك قد يؤدي إلى نشاز في التعامل مع مراقبة الانتخابات ويصبح على الحكومة المحلية أو اللجنة المركزية للانتخابات أن تواجهه[٥٦]".

ولذلك، فإن المنظمات الدولية التي تخطط للمراقبة الدولية للانتخابات تواجه دائماً مسألة تنسيق جهودها. وتقضي الحكمة التقليدية بأن التنسيق هو الخير الصرف بعينه وكلما زاد كان ذلك أفضل. وبعد مؤتمر للخبراء عام ١٩٩٨، أورد المعهد الديمقراطي الدولي للمساعدات الانتخابية تقريراً يذكر فيه أن هناك "توافق إجماعي في الرأي على أن التنسيق بين المنظمات الدولية التي ترسل مراقبين للانتخابات هو توجه مهم للمستقبل[٥٧]". ويتفق *كتيب الإتحاد الأوروبي* في أنه: "كلما إستطاعت للمنظمات الدولية التوصل لرأي موحد وبيان مشترك اتحد صوت المجتمع الدولي[٥٨]".

بيد أن التجارب تبين أن التنسيق الزائد أو بدقة أكبر زيادة أنواع معينة من التنسيق أو في ظروف خاصة – قد تكون له نتائجه عكسية. وبالرغم من أن الجهات المانحة والدبلوماسيين والممارسيين يعترفون بقيمة التنسيق فإن مخاطر إجبار المجموعات المتنوعة التي تختلف قدراتها واهتماماتها ودوافعها علي أن تعمل معاً بشكل وثيق أكثر من اللازم – مثل الإصرار على إصدار بيان مشترك – يجب أن يتجاوز إغراء البحث عن حلول سهلة. وتعليقاً على المراقبين الفرنسيين في جنوب أفريقيا ومراقبي الكومنولث في كينيا بقيادة بريطانيا، يذكر المحلل الألماني "ستيفان ماير": "يجب أن نخشى من أن يميل وفد للمراقبة من عموم أوروبا يجيئ من تلك البلدان التي لها سياسات خارجية قوية ومصالح اقتصادية في البلد المضيف إلى إصدار حكم تقليدى وزائف على الانتخابات[٥٩]".

وهناك في الواقع أنشطة متعددة من مراقبة الانتخابات يمكن تنسيقها بالنسبة لأي انتخابات بعينها. ذلك إن المجموعات يمكنها أن تنسق المنهجية وإحاطة للسلطات والتفاعل معها والأعمال اللوجستية والاتصالات والأمن والتوزيع الجغرافي للمراقبين والمعلومات والنتائج والتقييم العام.

ويمكن للمراقبين أحياناً العمل معاً في عملية واحدة تنسقها علي نحو نموذجي الأمم المتحدة، وكما ذكرنا أعلاه يسمى فريق العمل عادةً "فريق مراقبين دولي مشترك". وخوفاً من ازدواج الجهود ومن خطر التقييم المتضارب، تحث الجهات المانحة وكذلك الدبلوماسيون المراقبين الدوليين عادةً على" التحدث بصوت موحد" من خلال مثل تلك الفرق. وقد ينتاب البلد المضيف نفسه القلق – ليس بلا سبب تماماً– من أن تثير التقديرات المتضاربة اللبس أو تزيد فرص تقديم شكاوى لا أساس لها من الصحة.

بيد أن هذا النهج له عيوبه الكبيرة، ذلك إن ضم كل المراقبين في فريق واحد قد يهبط بمعيار تقييم الانتخابات إلى مستوى أقل مجموعة حرفانية في الفريق. ويقوض هذا التطبيق المتسق والاحترافي للمعايير الدولية لمراقبة الانتخابات. وقد تدعو الحكومات غير الملتزمة بالانتخابات النزيهة مراقبين من حكومات "صديقة" ومن مجموعات موالية أخرى للاشتراك في العملية. فإذا شارك مراقبون متحيزون في عملية وضع بيان مشترك كما حدث في كمبوديا

عام ١٩٩٨ (تم تناوله في الفصل الثامن) قد يضعفون من تأثير المجموعات المحترفة والأقل تحيزاً. وبالمثل فإنه كما حدث في كمبوديا، قد تؤثر الاعتبارات الدبلوماسية الأوسع – بدلاً من التركيز الواضح على جودة العملية الانتخابية على نحو غير ملائم حتى على المراقبين حسني النية يمثلون منظمة حكومية أو حكومية دولية أو سفارات محلية. وفي مثل هذه الأوضاع يحد البيان المشترك من حرية المراقبين الآخرين في تقييم الانتخابات بالشكل الذي يشعرون أنه أكثر صدقاً. وعلاوة على ذلك، فإن الجهد المبذول للاتفاق على بيان مشترك بعد الانتخابات من شأنه أن يزيد من الاتجاه الموجود بالفعل لتضييق دائرة التركيز في مراقبة الانتخابات على الأحداث المباشرة المحيطة بيوم الانتخاب مما يؤدي للاستخفاف بإحداث ما قبل الانتخابات ويحد من أنشطة ما بعد الانتخاب. وبعبارة أخرى، إن الحاجة لإيجاد توافق في الرأي بين المجموعات ذات الاهتمامات المتباينة والقدرات المختلفة قد يفرض نوعاً من التمييع للمعايير أو وضوح البيان.

وعلي اي حال، فإن خطورة اللبس من البيانات المتضاربة ينزع إلي أن يكون محل مبالغة ويخلص بات ميرلوي "Pat Merloe" من المعهد الديمقراطي الوطني عندما يكون هناك أكثر من وفد وأكثر من بيان – "تبين التجربة أن المنظمات غير المتحيزة والمتخصصة في مراقبة الانتخابات تتوصل دائماً إلي نتائج متماثلة وإلي إستنتاجات متماثلة". وربما كان يعكس أمانيه عندما أضاف:

> علاوة على ذلك، فإن البيانات المتحيزة وغير الاحترافية لا تصمد أمام إختبارات التدقيق، وحتي علي.بالرغم من أن الحكومات أو الأحزاب الخاسرة قد تستشهد بها بما يلائم مع أغراض أنصارها، فإن وسائل الإعلام الإخبارية المحترمة تميل لأن تهتم بالبيانات الصادرة عن منظمات مراقبة الانتخابات التى اكتسبت سمعة الحيادية والحرفانية[٦٠].

وكبديل للمراقبة المشتركة قد يتفق المراقبون على شكل آخر من التنسيق. ويعني هذا أن تعمل مجموعات المراقبين معاً بأساليب متعددة مع المحافظة على هوية منفصلة وتقديم تقديرات منفصلة. وكثيراً ما تشكل المنظمات متعددة الأطراف – مثل قسم المساعدات الانتخابية التابع للأمم المتحدة وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي والإتحاد الأوروبي ومنظمة الأمن والتعاون الأوروبي ومنظمة الدول الأمريكية – أمانة تحظى بعدد كبير من العاملين وكثير من الموارد لتنسيق المراقبين. وقد وضعت الأمم المتحدة في بعض المناسبات ترتيبات لكي تتولي منظمة غير حكومية ذات خبرة، إدارة مثل هذه الأمانة كما فعلت مع المعهد الديمقراطي الوطني في النيجر عام ١٩٩٣، وفي بنين عام ١٩٩٥، وفي الجزائر عام ١٩٩٧، وفي إندونيسيا عام ١٩٩٩. وتقوم الأمانة عادةً بتيسير اعتماد المراقبين الدوليين وإحاطة السلطات الانتخابية الوطنية وإمداد كافة المراقبين بالمواد الخاصة بالإحاطة. فإذا وافقت

مجموعات دولية مختلفة على التنسيق الوثيق فقد تحدد الأمانة أيضاً لتحديد الاختصاصات، وتنظم انتشار المراقبين بما في ذلك توفير وسائل الانتقال والإسكان والمترجمين، وتطور نماذج وقوائم مرجعية موحدة كما تنظم المؤتمرات الصحفية للمراقبين. فإذا كان التنسيق فضفاضاً بدرجة أكبر، فلن يكون هناك كيان مركزي لتنظيم الانتشار أو وسائل الانتقال أو الإقامة بالرغم من بذل جهود بصفة عامة لتبادل المعلومات عن خطط انتشار المراقبين وربما عن اللوجستية المحلية مثل الفنادق والانتقالات والترجمة ومعلومات عن وسيلة الاتصال.

وفي إندونيسيا عام ١٩٩٩، ألقت الحكومة مهمة تنسيق المراقبين على كاهل برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ونيابة عنه قام المعهد الوطني الديمقراطي بإنشاء وإدارة "مركز تسهيلات" لكافة المراقبين الدوليين. وقد وفر مركز التسهيلات مواد الإحاطة بما في ذلك نسخاً من قوانين الانتخاب والمستندات الرسمية وتحليل مستمد من جهود رقابية طويلة الأمد، ومواد عن منهجية المراقبين والقصاصات الصحفية الحديثة والمعلومات عن خطط انتشار المجموعات المختلفة من المراقبين، وكذلك معلومات لوجستية مثل الخرائط الخاصة ونماذج اعتماد المراقبين ومعلومات عن السفر. وقد نظم المركز نموذجاً للجنة الاقتراع لشرح كيف تتم عملية الاقتراع كما يجب، وأثناء سياق الانتخاب استضاف المركز أيضاً لقاءات منتظمة للمنظمين من مجموعات المراقبين لدى وصولهم للبلد. وبالإضافة إلى مساعدة المراقبين، وفر المركز أيضاً خدمة للسلطات الانتخابية لأنه أعفاها من الرد على طلبات من كل مجموعة مراقبين على حده. ووفر المركز للمراقبين "ثروة من المعلومات والخبرات والاتصالات" كما جاء فيما بعد في تقرير برنامج الأمم المتحدة الإنمائي "وبتوفير التسهيلات للمراقبين لتبادل المعلومات ساعد ذلك على إيجاد مناخ تعاوني ومناخ من الثقة كان مفتقداً بوضوح في تجارب المراقبة الدولية السابقة[٦١]".

وتتواصل معظم منظمات مراقبة الانتخابات الدولية الرائدة بشكل مباشر فيما بينها لضمان تكامل أن جهودها متكاملة وتعزيزها بعضها البعض. ويتم هذا في غياب جهود رسمية للتنسيق.

التنسيق بين المراقبين الدوليين في الإنتخابات الفلسطينية عام ١٩٩٦

تمثل انتخابات عام ١٩٩٦ للمجلس التشريعي دراسة حالة جيدة لفحص القضايا الخاصة بالتنسيق بين المراقبين الدوليين في الإنتخابات. فقد اجتذبت هذه الانتخابات اهتماماً دولياً كبيراً وعدداً ضخماً من المراقبين من مختلف أنواع المنظمات، من مركز كارتر إلى الإتحاد الأوروبي. وعندما تولي الإتحاد الأوروبي مسئولية التنسيق للمراقبين الدوليين لأول مرة، وضع مجموعة من آليات التنسيق تعتبر نموذجاً لمثل هذه الجهود كما اتخذ خطوة للأمام في تطوير منهجيته الشاملة للمراقبة.

وأثناء عام ١٩٩٥ وجه المجتمع الدولي جهوده لمتابعة ودعم انتخابات رئيس السلطة الفلسطينية ومجلسها أي الهيئة التي ستدير، الضفة الغربية وغزة وفقاً لاتفاقيات أوسلو المبدعة بين إسرائيل ومنظمة التحرير الفلسطينية. وقد أجريت الانتخابات في ٢٠ يناير ١٩٩٦. وعندما إعترضت إسرائيل علي قبول الأمم المتحدة كمنسق للمراقبين تدخل الاتحاد الأوروبي للقيام بهذا الدور بدلاً منها.

وقد أقر الاتفاق الإسرائيلي الفلسطيني بوضوح دور رصد الانتخابات وربما كان ذلك هو أول اتفاق دولي يبين فهماً متطوراً للرصد، وبذلك عكس القبول الدولي المتزايد للمراقبة الدولية على الانتخابات وأرسى سابقة مهمة للمراقبة المحلية أيضاً. وقد حدد الاتفاق ثلاث فئات من مراقبي الانتخابات (بالإضافة إلى وسائل الإعلام المحلية والدولية): ١) الوفود الرقابية المرسلة في ظل سلطة الحكومات أو المنظمات الحكومية المدعوة، ٢) المنظمات غير الحكومية الدولية، ٣) المراقبون المحليون. وقد دعا الاتفاق الإتحاد الأوروبي إلي تنسيق المراقبين بالرغم من هذا التنسيق كان يبدو أنه ينطبق علي مايبدو على المراقبين من الفئة الأولى التي أشير إليها على أنها فئة "المراقبين الرسميين". ولم يسع الاتحاد الأوروبي إلي أي دور لتنسيق للمنظمات الدولية غير الحكومية التي وضعت برامج للمراقبة مثل المعهد الديمقراطي الوطني ومركز كارتر أوالمراقبين المحليين. وأوضح الإتحاد الأوروبي أنه لن يأخذ على عاتقه مسئولية الإدارة أو التنظيم أو الأعمال اللوجستية للوفود الرقابية الأخرى سواء كانت رسمية أو غير ذلك[٦٢].

كان للإتحاد الأوروبي نفسه ٢٠٠ مراقباً لفترة طويلة ممن بدأوا الوصول قبل يوم الانتخاب بثمانية أسابيع و ١٠٠ مراقباً لفترة قصيرة بما في ذلك أعضاء من البرلمانات المختلفة ممن وصلوا قبل الاقتراع بأيام قليلة. وجاء مراقبون آخرون للانتخابات الفلسطينية من كندا ومصر واليابان والأردن والنرويج وروسيا وجنوب أفريقيا والولايات المتحدة وكذلك من منظمة المؤتمر الإسلامي ومنظمة الوحدة الأفريقية.

وللتنسيق بين المراقبين من الإتحاد الأوروبي وغيرهم من المراقبين الرسميين، أسس الإتحاد الأوروبي وحدة للتنسيق قبل يوم الانتخاب بعدة أشهر لها خمسة مكاتب في أنحاء الضفة الغربية وغزة. وقد عملت هذه الوحدة كهمزة وصل مع السلطات الفلسطينية ومثلت الإتحاد الأوروبي في الاجتماعات ثلاثية الأطراف مع إسرائيل والسلطة الفلسطينية لمواجهة قضايا مثل الأمن والجمارك واعتماد المراقبين والأعمال اللوجستية. واستطاع الإتحاد الأوروبي أن يبحث موضوعات مثل سير الانتخابات على أساس ثنائي مع السلطة الفلسطينية. ورصدت وحدة التنسيق أيضاً الاستعدادات الإدارية للانتخابات وحملة الإعلام العام وبعض القضايا الأخرى السابقة على الانتخاب.

ووضع الإتحاد الأوروبي سلسلة هرمية من الآليات للتنسيق: لجنة للتنسيق من رؤساء

الوفود ومكتب فني تنفيذى لتناول المسائل المتعلقة بالإدارة الفنية للانتخابات و"وحدة للعمليات المشتركة"، تقوم بتنسيق تفاصيل انتشار المراقبين والاتصالات والتقارير والمسائل المتعلقة بالأمن وإقامة الاتصالات مع الوفود الرقابية التابعة للمنظمات الدولية غير الحكومية. و سعى الإتحاد الأوروبي لجعل كافة الوفود الرقابية تقوم بالتنسيق لنشر المراقبين وتنفيذ الأعمال اللوجستية والانتقالات والتقارير والاتصالات واعتماد المراقبين والتدريب والمؤتمرات الصحفية بالنسبة للمراقبين الدوليين وكذلك تفاعلهم مع الحكومة الإسرائيلية والسلطات الفلسطينية، وكان كل وفد مسئول عن أمن مراقبيه.

وفي الوقت نفسه، وافق الإتحاد الأوروبي علي أن يكون التنسيق طوعياً. وبالرغم من أن ممثلي كافة مجموعات المراقبة قد وافقت على تقاسم التقارير بعد الانتخاب، فإن المجموعة الأمريكية الرئيسية وهي جهد مشترك للمعهد الديمقراطي الدولي ومركز كارتر قد رفضت الاشتراك في جهود وضع بيان مشترك. وعندما طلب الإتحاد الأوروبي إخطاراً مبكراً بالبيانات الخاصة بفترة ما قبل الانتخابات والصادرة عن المنظمات الأخرى، لم تعد المنظمات الأمريكية سوي بالبقاء على اتصال وثيق وتقاسم المعلومات طوال فترة ما قبل الانتخاب.

وقبل الانتخابات الفلسطينية كان هناك قدر لا بأس به من النقاش حول إمكان تمثيل الدبلوماسيين داخل البلد بلادهم في اجتماعات التنسيق في فترة ما قبل الانتخابات. وفي البدء عارض ممثلو الإتحاد الأوروبي ذلك لأهمية الإبقاء على المراقبة منفصلة عن التمثيل الدبلوماسي سواء لدى السلطة الفلسطينية أو حكومة إسرائيل إلا أنهم وافقوا بعد ذلك على اشتراك الدبلوماسيين من البلاد التي ليس لها ممثلي مراقبة حاضرين حتى مرحلة لاحقة في العملية (وكان ذلك بالنسبة لمعظمها).

كانت الانتخابات الفلسطينية عام ١٩٩٦ وهي أول انتخابات ينسق فيها الإتحاد الأوروبي بين المراقبين الدوليين والأولى التي ينظم فيها برنامجه الشامل للمراقبة. وكانت القضايا المثيرة للقلق بالرغم من كونها عادية إلا أنها تمثل نموذجاً. وحسناً فعل الإتحاد الأوروبي لتنسيق المراقبين دون أن لم يثقل أكثر من اللازم. وفي النهاية، وقد اتفق المراقبون الدوليون من حيث الجوهر على كيفية تقييم العملية وأسهموا بوجودهم إسهاماً متواضعاً في خلق ثقة الفلسطينيين في العملية. وبهذه المشاركة الدولية البناءة بدت الانتخابات الفلسطينية آنذاك كخطوة للأمام من تطوير المؤسسات الديمقراطية في الضفة الغربية وغزة ومن أجل عملية السلام الإسرائيلي الفلسطيني علي حداً سواء.

تنمية المزيد من المراقبة الفعالة

في أثناء التسعينيات من القرن الماضي تطورت مراقبة الانتخابات من نشاط للمنظمات غير الحكومية إلى وظيفة منتظمة للأمم المتحدة ومنظمة الأمن والتعاون الأوروبي ومنظمة الدول الأمريكية والكومنولث ومنظمات حكومية دولية أخرى،. وبالتجربة حسنت هذه المنظمات

منهجيتها بشكل كبير. وكما نزع عدد من المنظمات الأمريكية نحو الاشتراك في كل انتخابات ذات أهمية في الديمقراطيات الجديدة والناشئة.

ومع مشاركة منظمات أكثر في الانتخابات في البلاد النامية، زاد القلق بشأن ازدواج البيانات أو تناقضها. ومع ذلك فإن التنسيق يجب بصفة عامة أن لا يعني السعي وراء تقييم موحد ومشترك للعملية، وبدلاً من ذلك يتعين أن يسعى المراقبون الدوليون للتكامل فيما بينهم وتقاسم المعلومات. وقد تحركت الأمم المتحدة في هذا الاتجاه بإحالة طلب المراقبين للمنظمات الإقليمية. ولا يقتضي الأمر أن تنخرط المنظمات الأمريكية المعنية بالديمقراطية في مراقبة كل الانتخابات الخارجية. وفي الوقت نفسه وكما فعلت المنظمات الأمريكية بالفعل يتعين على المنظمات الحكومية الدولية أن تنظر في التركيز بصورة أقل على الانتخابات في حد ذاتها وبصفة خاصة على إدارة الانتخابات ويوم الانتخاب. وفي النهاية يقتضي الأمر أن يعيد المجتمع الدولي إعادة التفكير في أسلوبه لضمان أن يستفيد من الفرص التي توفرها الانتخابات في الديمقراطيات الجديدة والناشئة لتعزيز الديمقراطية على نطاق أوسع.

وعلى الرغم من أن المراقبين الدوليين ليس لهم دور رسمي في العملية الانتخابية، فإن مشاركة المراقبين أصبحت حالياً قاعدة مقبولة دولياً. كما نشأت أيضاً معايير دولية لتحكم سلوك المراقبين الدوليين. وجوهر هذه المعايير هو أنه يتعين على المراقبين السعي لأن يكونوا مستقلين وعادلين وتفادى التدخل غير اللازم في العملية التي يراقبونها. وقد أدت زيادة الطابع الحرفاني لمجموعات المراقبين إلى تفهم أكبر وقبول أوسع لهذه المعايير، إلا أنه لا تزال هناك مشكلات تتعلق بالتحيز، وبعض المجموعات أقل احترافاً من البعض الآخر وحتى المنظمات الراسخة تتقاعس عن إبداء اهتمام كافي بتضارب المصالح.

ولا يزال لدي المراقبة الدولية للانتخابات إسهام تقدمه إلا إنه يتعين عليها للحفاظ على أهميتها من أن تتكيف مع التحديات الجديدة. وعلى الرغم من أن المنظمات الأكثر خبرة تقدر الكثير من هذه التحديات، حق قدرها فإن المنهجية النمطية لمراقبة الانتخابات ما زال يمكن تحسينها بشكل كبير.

ومع أن المراقبة قصيرة الأمد ورفيعة المستوى في الأيام التي تحيط بالاقتراع يمكنها أن تبين دعم المجتمع الدولي للديمقراطية وربما تردع التزوير في يوم الانتخاب، فإنها لا تشكل بديلاً للمراقبة طويلة الأمد. ذلك أن المراقبة الفعالة تمضي إلى أبعد مما يحدث في الاقتراع أو يوم الانتخاب، فالتهديد المحيط بالعملية قد يصبح أكثر إحتمالاً في الأسابيع والأشهر السابقة واللاحقة ليوم الانتخاب. وبالتالي، فإن جهود المراقبة يجب أن تبدأ قبل يوم الانتخاب بوقت كاف وأن تستمر لحين الفصل في الشكاوى المتعلقة بالانتخاب وتشكيل الحكومة الجديدة وتولي الرئيس الجديد منصبه أو عواقب ملائمة أخري تترتب على نتائج الانتخابات. وقد تكمل البعثات الأقصر أجلاً والأقل عدداً وقليلة العدد قبل الانتخابات وبعدها الجهود طويلة الأجل

بأن تبرز قضايا أو مخاوف معينة. ويتعين على مجموعات المراقبة أن تصحح محور تركيزها وأن تطور تقنيات جديدة لمواجهة التحديات الجديدة لنزاهة الانتخابات، مثل التمويل غير القانوني للحملات. وباختصار، فإن المنهجية الأفضل لمراقبة الانتخابات تكون أوسع نطاقاً، بما في ذلك النظر في السياق السياسي وحقوق الإنسان – وتتبع الانتخابات كعملية ممتدة زمنياً.

وفي الوقت نفسه، فإن تقييماً شاملاً ومدروساً لجهود مراقبة الانتخابات في نيكاراجوا يشير إلى أن النهج "المثالي" الشامل وطويل الأجل قد لا يكون دائماً عملياً أو فعالاً بالمقارنة بتكلفته. وكبديل أكثر واقعية، يوصي بونيو وزملاؤه أن تعمل القوي الفاعلة الدولية معاً، ويقترحون التغطية الشاملة عن طريق تقسيم المهام والتخصص جنباً إلى جنب مع التبادل التام للمعلومات وشفافيتها والقليل من التنسيق و/أو التعاون[٦٣]".

وبالنسبة لكثير من الإنتخابات الدعم أو الجيل الثاني من الإنتخاب قد لا تكون هناك حاجة علي الإطلاق للمراقبين الدوليين لوقت قصير بالمرة، وإنما يمكن كما نذكر لاحقاً في هذا الكتاب أن تكمل المراقبة طويلة الأجل والتركيز الأكبر علي فترتي ماقبل الإنتخابات ومابعدها الدعم الدولي للمراقبة المحلية ويستخدم كلاهما للتحقق بشكل أفضل من عدم وجود تلاعب في الانتخابات وكإسهام أكبر وطويل الأجل في التحول الديمقراطي.

إذا قامت المنظمات الدولية بتنظيم مراقبين ليوم الانتخاب، فلابد لها من زيادة حرفانية جهودها من خلال "مراقبة الجودة" بشكل أفضل بما في ذلك تصميم أدق لقوائم المراجعة واستخدام تقنيات أكثر صلاحية من الناحية العلمية، ويتعين علي المراقبين في المهام القصيرة الحرص وإعداد وتوقيت البيانات المؤقتة بعد يوم الانتخاب. ويحاول المراقبون من المتمرسون وصف العملية الانتخابية وتفادى الإستنتاجات القاطعة، ويجب النظر للانتخابات على أنها جزء من عملية سياسية وعدم المبالغة في اعتبارها أحداثاً منفصلة. إن مراقبة الانتخابات في يوم الانتخاب أو ما حوله يجب أن تكون مجرد جزء من عملية مراقبة أوسع وأطول أمداً.

الفصل الثامن
كمبوديا: تحديات المراقبة الدولية للانتخابات

"أحياناً أتساءل هل هناك حملة سياحية وطنية أو لافتة في المطار تقرأ عليها: "كمبوديا: هنا أفضل من بورما"، أو ربما أن تقرأ سطراً على رأس خطابات رئيس الوزراء هن سين "Hun Sen" أو لافتة على باب مكتبه تقول: "هن سين: أفضل من بول بوت "Pol Pot" ".

سام رينسي "Sam Rainsy"، زعيم المعارضة الكمبودية[1]

منذ عام ١٩٩١ أنهت اتفاقية السلام عقوداً من الحرب الأهلية، وجعل المجتمع الدولي مراراً وتكراراً من الانتخابات محور الجهود الرامية لتحقيق الاستقرار والتنمية والديمقراطية في كمبوديا. ولكن في قيامه بذلك أخفق المجتمع الدولي في الحفاظ على المعايير الديمقراطية الدولية وكشف عن أوجه ضعف خطرة في منهجية مراقبة الانتخابات ولكن سواء عن قصد أو غير قصد من إجراء انتخابات معيبة للغاية تضفي صبغة الشرعية الدولية على نظام إستبدادي يتسم بالعنف.

ويستخدم هذا الفصل كمبوديا كدراسة حالة للقيود والتبعات غير المقصودة لدعم ومراقبة الانتخابات المعيبة. لقد فشل المجتمع الدولي في الرد بشكل فعال أو متماسك على أزمة سياسية في كمبوديا في الفترة من ١٩٩٧ إلى ١٩٩٨، وفي النهاية انقسم حول كيفية التعامل مع الانتخابات هناك في ١٩٩٨. وبينت انتخابات عام ٢٠٠٢ أن المجتمع الدولي فشل في التعلم من أخطائه السابقة.

وتوفر دراسة تجربة كمبوديا لنا عدة دروس للمراقبة الدولية للانتخابات وتعزيز الديمقراطية. فأولاً، تبين التجربة أوجه القصور في مناهج المراقبة الدولية للانتخابات بما في ذلك التركيز المفرط على يوم الاقتراع وفشل وفود مراقبة الانتخابات في البناء على ما توفر لهم من معلومات قبل بدء الانتخابات والنقص في الرصد والمتابعة بعد الانتخاب. ثانياً، عكست الانقسامات داخل المجتمع الدولي جداول أعمال مختلفة ومنهج للقوي الفاعلة الدولية بشتي أنواعها كانت حكومية أو غير حكومية، محايدة أو حزبية، براجمايته أو مثالية، أوروبية أو أمريكية، ذات خبرة أو بلا خبرة. ثالثاً، تبين تجربة المراقبين الدوليين في كمبوديا عدم كفاية معيار "الحرة والنزيهة" للحكم على قبول الانتخابات والاختلافات فيما بين المعايير الشاملة والنسبية والعثرات في تقديم البيانات الانتخابية والتعامل مع وسائل الإعلام. باختصار، فقد توقع المجتمع الدولي أكثر من اللازم من الإنتخابات في مجتمع أبتلي بالصراع والقهر. وبالرغم من حسن النية، فإن الاستجابة الدولية للانتخابات في كمبوديا في السنوات الأخيرة انتهت بإضفاء شرعية غير مستحقة على عمليات انتخابية افتقرت للمعايير الديمقراطية.

الانتخابات والتحول الديمقراطي في كمبوديا

ربما لم يعان بلد مثلما عانت كمبوديا خلال النصف الثاني من القرن العشرين من الاضطراب والعنف المتواصل. فأثناء حرب فيتنام عانت كمبوديا من القصف الأمريكي المكثف، وفي عام ١٩٧٥ وصل، وهو من الخمير الحمر بقيادة بول بوت، إلى السلطة وشرعوا في برنامج إبادة جماعية لإعادة هيكلة المجتمع بطريقة جذرية بما في ذلك إخلاء المدن والقتل الجماعي للمثقفين. و مات ما يقرب من مليوني نسمة من بين ٨ ملايين يشكلون سكان كمبوديا بسبب الجوع والمرض و الإعدام والعمل الشاق. ومع الغزو الفيتنامي في ديسمبر عام ١٩٧٨، أطيح بالخمير الحمر وتأسس نظام جديد ترأسه كوادر من الأعضاء السابقين للخمير الحمر كانوا قد لجأوا إلى فيتنام هرباً من عمليات التطهير التي كان يقوم بها بول بوت، ولكن الحرب الأهلية المتطاولة استمرت لأكثر من عقد من الزمان، وأصبح هون سين رئيس الحكومة المدعومة من فيتنام عام ١٩٨٥.

وفي عام ١٩٩١ وفي باريس، أبرمت الفصائل المتحاربة في كمبوديا اتفاق سلام تحت إشراف دولي دعا إلى قيام "نظام ديمقراطي ليبرالي على أساس من التعددية، وفوض في إجراء "انتخابات دورية ونزيهة... بشرط أن توفر الإجراءات الانتخابية فرصة كاملة وعادلة تكوين التنظيمات والمشاركة في العملية الانتخابية[٢]". وقد تبدي الالتزام "بانتخابات حرة ونزيهة" في الوثيقة بأكملها.

وتعهدت فرنسا والولايات المتحدة وبلاد أخرى بالمساعدة. لتنظم انتخابات البلد خلال الفترة الانتقالية وإداراتها، أسست الأمم المتحدة قوة حفظ سلام هي الأكبر والأكثر تكلفة في التاريخ وهى سلطة الأمم المتحدة الإنتقالية في كمبوديا "UNTAC". وقد كلفت هذه الهيئة المجتمع الدولي نحو ١,٦ مليار دولاراً أمريكيا[٣]. ومنذ ذلك الوقت، لعبت الجهات المانحة الدولية ووكلاؤها، من خلال المساعدات الأجنبية الحاشدة والتوجيه السياسي دوراً موسعاً علي نحو غير مألوف في تحديد أولويات كمبوديا.

في عام ١٩٩٣ أجرت كمبوديا تحت إشراف سلطة الأمم المتحدة الإنتقالية في كمبوديا، انتخابات تنافسية. كانت الانتخابات من أجل إنشاء جمعية تأسيسية، ولكن بعد التصديق على دستور جديد حولت الجمعية نفسها إلى برلمان واعتمدت تكوين حكومة وطنية جديدة. وقد حقق الحزب الملكي، الجبهة المتحدة من أجل كمبوديا مستقلة ومحايدة و سلمية وتعاونية "FUNCINPEC" انتصاراً انتخابياً واضحاً بالحصول علي ستة وأربعين في المائة من الأصوات وبثمانية وخمسين مقعداً من المائة والعشرين مقعداً المتاحة. وفاز الحزب الشيوعي الحاكم السابق – حزب الشعب الكمبودى "CPP"– بثمانية وثلاثين في المائة من الأصوات وبواحد وخمسين مقعداً. وعلى الرغم من اتفاقهم السابق في باريس، رفض الخمير الحمر

العملية وأفسدت الحملة الانتخابية أعمال العنف التي ألقي باللوم فيها على الخمير الحمر وحزب الشعب الكمبودي على حد سواء.

وحتى مع وجود العنف، إعتبر معظم الكمبوديين والمجتمع الدولي الإنتخابات نجاحاً باهراً. وقد أورد أحد الخبراء: "تعتبر كمبوديا على نطاق واسع ألمع جوهرة يمكن حالياً العثور عليها في تاج حفظ السلام التابع للأمم المتحدة[٤]." وعكست دراسة أخرى- صدرت في وقت ليس ببعيد عقب الانتخابات – الحكمة التقليدية المزدهرة في ذلك الوقت: "في كمبوديا كانت الجهود الانتخابية التي للأمم المتحدة ناجحة نجاحاً باهراً في تحقيق المصالحة الوطنية وتشكيل حكومة مكرسة للإصلاح[٥]". كما أعرب مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة ذ ته عن

> رضاه الكبير من أنه باختتام المهمة الناجحة للهيئة الانتقالية للأمم المتحدة في كمبوديا بعد انتخابات ٢٣-٢٨ مايو ١٩٩٣، تحققت أهداف اتفاقية باريس بشأن استعادة الشعب الكمبودى وقياداته المنتخبة ديمقراطياً لمسئولياته الرئيسية فى السلام والاستقرار والمصالحة الوطنية في بلده قد تحققت[٦].

وعلى الرغم من النجاح المحسوس لإنتخابات عام ١٩٩٣ التي أشرفت عليها الأمم المتحدة، فقد فشلت في أن تأتي سواء بالديمقراطية أو بالاستقرار السياسي إلي كمبوديا. فقد رفض هون سين والقادة الآخرون لحزب الشعب الكمبودي نتائج الانتخابات مدعين بأن الأمم المتحدة قد "تلاعبت" في العملية وهددوا بالتمرد. وتنحت سلطة الأمم المتحدة الإنتقالية في كمبوديا والحكومات الأجنبية جانباً بينما شق حزب الشعب الكمبودي طريقه بالقوة نحو اتفاق لتقاسم السلطة مع الأمير نورودوم راناريده "Norodom Ranariddh" وهون سين بإعتبارهما رئيسين مشاركين للوزراء. كما أخفق المجتمع الدولي أيضاً في الإصرار على تنفيذ إشتراطات أخرى وفقاً لاتفاقيات باريس للسلام بشأن نزع سلاح وتسريح الفصائل المتحاربة السابقة وتأسيس سلطة قضائية مستقلة[٧]. فاحتفظ حزب الشعب الكمبودي بالسيطرة على قوات الأمن بما في ذلك الشرطة وجزء كبير من الجيش وكذلك السلطة القضائية وعلى الجهاز الإداري المدني على كافة مستويات الحكومة.

لا غرو أن يظهر الخلل في تحالف الملكيين والشيوعيين السابقين – وهم الأعداء السابقين في ساحة المعركة. فقد كان لكل وزارة في الحكومة وزراء مشاركون مما أعطى كلا الطرفين حق النقض كاملاً علي جميع أعمال الحكومة. وكان لهذا أهمية خاصة بالنسبة لحزب الشعب الكمبودي حيث أن مكانته واستمراره الطويل في السيطرة على البلاد أعطته حافزاً قوياً للحفاظ على الوضع القائم ومكنه دوره في الحكومة من إبطاء الإصلاحات التي تهدد مصالح المنتمين للحزب.

بالاتفاق مع راناريده أو إذعانه، قامت الحكومة الائتلافية بتطهير الإصلاحيين ذوى الشعبية في الجبهة المتحدة من أجل كمبوديا مستقلة ومحايدة وسلمية وتعاونية

"FUNNPEC". ففي أغسطس عام ١٩٩٥ طردت الجمعية الوطنية وزير المالية سام رينسي، والذي كان يحظى بشعبية، بعد أن انتقد علناً الفساد الحكومي. وفي نوفمبر ١٩٩٥، استبعد الأمير نورودوم سيريفود "Norodom Sirrivudh" من الحكومة – وكان وزيرا للخارجية وسكرتيراً عاما للجبهة المتحدة وهو أيضاً أخ غير شقيق للملك سيهانوك وعم الأمير راناريده– كما طرد من الجمعية الوطنية وأجبر على المنفى على أساس أسباب غير قابلة للتصديق ألا وهي أنه كان يخطط لاغتيال هون سين.

وظهر من جديد العنف السياسي، وكان هذا واضحاً تماماً في يوم ٣٠ مارس ١٩٩٧ عندما ألقى مهاجمون قنابل يدوية على مظاهرة سلمية مناهضة للحكومة كان يقودها سام راينسي. ولم يصب سام راينسي نفسه ولكن قتل ١٦ شخصاً وأصيب أخرون كثيرون بإصابات خطرة بما في ذلك مستشار أمريكي هو رون ابني "Ron Abney"، الذى كان يعمل ممثلاً في البلد للمعهد الجمهوري الدولي.

وفي النهاية، انحل الائتلاف غير المستقر بين الحزب الملكي للأمير راناريده والحزب الشيوعي السابق الذي يرأسه هون سين. ففي يوليو ١٩٩٧ أطاح رئيس الوزراء الثاني هون سين بعنف بشريكة المفترض في الائتلاف راناريده. وقد قتل العشرات من أنصار راناريده، وعلى سبيل المثال أعدم هو سوك "Ho Sok" وهو من كبار المسئولين أمام مكتبه في وزارة الداخلية. كما تم اقتحام وتدمير مكاتب الجبهة المتحدة والأحزاب الأخرى المعارضة لحزب شعب كمبوديا وهرب الأمير راناريده لفرنسا بينما وجد عشرون عضواً في البرلمان على الأقل منفي لهم في بانكوك.

وأدانت الولايات المتحدة وبلاد أخرى العنف وعلقت معونتها. ورفضت الأمم المتحدة السماح لحكومة هون سين بالحصول على مقعد كمبوديا في الجمعية العامة. وأجلت رابطة دول جنوب شرق آسيا البت في عضوية كمبوديا. كما قدمت المنظمات الأمريكية المعنية بالديمقراطية مثل المعهد الجمهورى الدولى والمعهد الديمقراطى الوطني للشئون الدولية التمويل والمشورة للمعارضة فى المنفى لمساعدة جهودها في السعي لاستعادة الحكومة المنتخبة ديمقراطياً. ولتفادى تطبيق قانون الولايات المتحدة الذى يقضي بالقطع التلقائي لكافة المساعدات الأمريكية، رفضت وزارة الخارجية الأمريكية أن تعتبر الاستيلاء العنيف على الحكومة "انقلاباً" متعللة بأن هذا اللفظ لا يتضمن الإطاحة العنيفة بجزء من الحكومة بمعرفة الآخر[٨].

الانتخابات باعتبارها البلسم الشافى لكل الأمراض

نظراً لعدم وجود أي بديل لإنهاء المأزق، بدت الانتخابات الجديدة وكأنها البلسم الشافى لكل الأمراض. وبالرغم من أن الكثيرين من الجهات المانحة والدبلوماسيين قد شجبوا استيلاء هون

سين على الحكم بالعنف، فإنهم على ما يبدو كانوا يعتقدون أن كمبوديا لن تكون مستقرة إلا بوجوده في السلطة. كما كان الكثيرون من المجتمع الدولي يشعرون بخيبة أملهم في أداء حكومة راناريده المنتخبة ديمقراطياً. وكانت هناك مخاوف من أنه ما لم يوجد حل فإن الموقف قد يتطور علي غرار ما حدث في بورما حيث قام المجلس العسكري بقمع حكومة أونج سان سو كي "Aung San Suu Kyi" المنتخبة ديمقراطياً لسنوات. وعلى ذلك، بدت الانتخابات – حتى وإن لم تكن مثالية – التي تضفي الشرعية على هون سين وتحتفظ بحيز للمعارضة السياسية بالنسبة للكثيرين، أفضل الخيارات المتاحة. وكما قال أحد الدبلوماسيين الفرنسيين في ذلك الوقت: "لنكن واقعيين، لقد تم انتخاب هون سين ولم تكن الانتخابات حرة ونزيهة كما هي في بلادنا ولكن لا بأس بذلك فهو أمر جيد بالقدر الكافي.وبعدئذ يمكننا أن نحظى بالشرعية والدبلوماسية والاستثمار والنظام ويستطيع هؤلاء الفقراء أن يواصلوا حياتهم[٩]".

وبذلك، أصبحت الانتخابات محوراً لجهود المجتمع الدولي للسير قدماً بعد الانقلاب. وفي أواخر عام ١٩٩٧ وأوائل ١٩٩٨ ضغطت مجموعة أصدقاء كمبوديا – وتضم أستراليا والصين وفرنسا والهند وروسيا والولايات المتحدة – علي حزب الشعب الكمبودى للسماح بالزعماء السياسيين المنفيين بالعودة وإجراء انتخابات تنافسية كشرط مسبق لتحسين العلاقات. وبسبب الضغوط الدولية وافق هون سين في النهاية على إجراء انتخابات. ووقع هون سين مع رئيس الوزراء الإسمي الجديد أونج هيوت "Ung Huot" بتوقيع خطاباً لأمين عام الأمم المتحدة يؤكد فيه أن الحكومة الكمبودية ملتزمة بأن "تؤمن مناخاً سلمياً يؤدى لانتخابات حرة ونزيهة عام ١٩٩٨". و قدم الخطاب ضمانات بشأن" أمن وسلامة أعضاء المجلس الوطني وغيرهم من القيادات السياسية ممن يرغبون في العودة إلى كمبوديا واستئناف نشاطهم السياسي المتصل بالانتخابات الوشيكة. وتضمن الخطاب تعهداً بعدم التعرض للسياسيين العائدين بأى نوع من الترويع وأيضاً وعداً بحرية الانتقال والتجمع والخطابة[١٠]. ومع الاعتراف الضمني بأن معيار "الحرة والنزيهة" يبدو وكأنه كلام أجوف، ناشدت الجهات المانحة بشكل متكرر أن تكون الانتخابات الوطنية "حرة و نزيهة وذات مصداقية[١١]".

بعد أن عادت المعارضة أدراجها من المنفى في بداية عام ١٩٩٨، وافقت تحت تأثير الضغوط الدولية على الاشتراك في انتخابات كانت بالتأكيد ستفشل في اجتياز هذا الاختبار، فقد واصل مراقبو حقوق الإنسان التابعين للأمم المتحدة – على سبيل المثال – توثيق أعمال العنف والترويع الموجهة لأنصار المعارضة وتقاعست السلطات الكمبودية عن التحقيق في عمليات القتل خارج نطاق العدالة أو ملاحقتها. وسيطر أنصار حزب الشعب الكمبودى على لجنة الانتخابات وعلى القضاء وقوات الأمن، وواجهت أحزاب المعارضة كما واجه المرشحون عقبات قانونية وعملية متعددة. وفي ظل هذه الظروف كان من الصعب تصور كيف يمكن اعتبار انتخابات كمبوديا حرة أو نزيهة أو ذات مصداقية.

إنقسامات داخل المجتمع الدولي

ومع ذلك يبدو أن الحكم على ما إذا كانت الانتخابات قد نجحت في بعض الاختبار للشرعية هو الذي سيحدد مستقبل المعونة الأجنبية والعلاقات الدبلوماسية، وبالنسبة لتلك الحكومات التي تعتقد أنه من الضروري لها التعامل مع حكومة هون سين، فقد خلق ذلك حافزاً يؤسف له ألا وهو إعتبار أن الانتخابات مقبولة. ومن شأن الانتخابات المقبولة – من بين أمور أخرى – أن تسمح للجهات المانحة بأن تستأنف برامج المعونة التي يعتقد أنها في مصلحة الشعب الكمبودى.

وقدم استراليا والإتحاد الأوروبي واليابان والأمم المتحدة الأموال والمعونات الفنية لإدارة الانتخابات – على الرغم من أوجه القصور العديدة – على أمل أن تنهي الانتخابات الأزمة السياسية. وعلي النقيض من ذلك كانت الاستجابة الأمريكية أكثر تناقضاً، فقد أعربت الحكومة الأمريكية متأثرة بالمنظمات الأمريكية لحقوق الإنسان وانتقاد هون سين في الكونجرس عن قلقها من أن مساندة العملية الانتخابية قد يساعد انتخابات غير مقبولة على اكتساب قدراً من الشرعية الدولية. ولما كانت قد علقت المعونة بعد أحداث العنف عام ١٩٩٧ فقد رفضت مساندة اللجنة الانتخابية أو العملية الانتخابية. إلا أن الإدارة الأمريكية تقاسمت مع ذلك الأمل في أن تؤدى الانتخابات إلى تحسين الوضع الراهن غير المحتمل. فعلي سبيل المثال، فإنه عندما سئل عن الانتخابات الكمبودية قبل إجرائها بفترة و جيزة أجاب المتحدث باسم وزارة الخارجية جيمس روبين "James Rubin" أن جو الانتخابات: "يكاد يكون جيداً ومن المرجح أن يبقى هكذا لبعض الوقت[١٢]".

وبالتالي وجهت الولايات المتحدة معونتها نحو جهود مراقبة الانتخابات وتوعية الناخبين التي تقوم بها المنظمات الكمبودية غير الحكومية. وقد أبرزت التقارير الصحفية الكمبودية فيما بعد الفروق بين مجموعات المراقبين الأوروبيين والأمريكيين التى أطلقت أوصاف "براجماتية" و"مثالية " على التوالي. وحتى تحرير هذا الكتاب ظل الانقسام في نهج المعونة الخارجية في كمبوديا مستمراً لأن قوانين الولايات المتحدة لاتزال تمنع معظم المساعدات الأمريكية المقدمة لحكومة كمبوديا.

وبالنسبة للمجموعات الأمريكية علي الأقل أثار المناخ المعيب بالمثل مسألة إرسال مراقبين دوليين من عدمه حيث أن إرسالهم قد يضفي صبغة شرعية غير مستحقة وقد يجعل محور الاهتمام "على يوم التصويت بدلاً من الاهتمام بأوجه القصور قبل هذا اليوم". و في بيان صدر قبل يوم التصويت بأسبوعين، ذكر ممثلون عن المعهد الديمقراطي الوطني والمعهد الجمهورى الدولي أنه: " في ظل الظروف الحالية لا يمكننا أن نوصي بإرسال مراقبين دوليين". ومع ذلك، فإن الفريق المنتمي للحزبين رأي أن الانتخابات تستحق وجود المراقبين لأن الأحزاب السياسية

مشاركة منها وأن النتيجة "ليست بلا طائل". (كما حثت المنظمات المدنية وأحزاب المعارضة الكمبودية بشدة المجموعات الأمريكية على المراقبة). وذكر البيان – من بين أمور أخرى – أن المراقبة الدولية قد "تردع تفاقم العنف والترهيب" وتوفر الدعم المعنوى للمرشحين الشجعان ومجموعات المجتمع المدني"[١٣].

وعلى هذا، فإنه بالرغم من الانقسام حول مساعدة العملية الانتخابية، اتفق المجتمع الدولي في النهاية على الحاجة إلى مراقبتها. ونظراً للاستثمارات الدولية الضخمة في الانتخابات الكمبودية في أوائل العقد والأمل المشترك في أن تساعد الانتخابات الجديدة على استعادة السلام إن لم يكن على التحول الديمقراطي الحقيقي، فإن دولاً متقدمة ومانحة ومنظمات دولية كثيرة قررت مساندة مراقبة الانتخابات بتنظيم جهود المراقبة قبل الانتخاب ومساندة المراقبين المحليين أو بإرسال مراقبين للانتخابات ذاتها.

كانت الأمم المتحدة قد قدمت استثمارات ضخمة في كمبوديا خلال الفترة ٩٢-١٩٩٣ إلا أنها إفتقرت إلي الموارد والإرادة السياسية اللازمين لأخذ زمام المبادرة مرة أخرى في عام ١٩٩٨. وبدلاً من تنظيم جهود الإشراف على مراقبة أو تقييم الانتخابات باسم الأمم المتحدة، قررت هذه الهيئة العالمية التنسيق بين المراقبين الدوليين المبعوثين من قبل بلاد ومنظمات أخرى. وعلى ذلك، أسست الأمم المتحدة أمانة لتقديم الدعم اللوجيستي والأمني وغيرهما لما سمي الفريق المشترك للمراقبين الدوليين "JIOG"، ولكنها لم تتول السيطرة عليه أو مسؤوليته السياسية أي أن الأمم المتحدة لم تشارك في قيادة الفريق أو تحديد نهجه أو تشكيله أو بياناته.

ولإستكمال دعمه الفني والمالي للعملية، قام الإتحاد الأوروبي بوضع برنامجه الرقابي الخاص لتقييم العملية. وكما فعلت لسنوات طويلة ساندت حكومة الولايات المتحدة والمعهد الوطني الديمقراطي ومؤسسة آسيا المراقبة المحلية، كما مولت الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية المعهد الديمقراطي الوطني والمعهد الجمهوري الدولي لكي يقوما معاً بتنظيم الجهود الأمريكية الرئيسية للمراقبة. كما أعلنت حكومات أستراليا وكندا واليابان وفرنسا وألمانيا والمملكة المتحدة وبلاد أخرى في آسيا وأوروبا وفي مناطق أخرى خططاً كبيرة لمراقبة العملية من خلال الفريق المشترك للمراقبين الدوليين.

المراقبة قبل الانتخابات و مشاكل ما قبل الانتخاب

وظاهرياً كان يبدو أن المجتمع الدولي قد تبنى نهجاً نموذجياً من أجل المراقبة الفعالة والشاملة قبل الانتخابات. فقد استحدثت الأمم المتحدة والبلاد المانحة برامج للمراقبة لبناء الثقة ومتابعة التقدم نحو انتخابات مقبولة تشمل إرسال بعثات سابقة على يوم التصويت والمتابعة طويلة الأمد. بدأت عدة مكاتب تابعة للأمم المتحدة برامج رسمية للمراقبة في البلد في الشهور

السابقة على الانتخابات. فأولاً قام مكتب الممثل الشخصي للأمين العام في كمبوديا بمراقبة "العودة الآمنة" لشخصيات المعارضة السياسية. وقام مكتب آخر منفصل للأمم المتحدة – أسسه مكتب المفوض السامي للأمم المتحدة لحقوق الإنسان– بمراقبة مناخ حقوق الإنسان. وأخيراً، سعت الأمم المتحدة لمساندة الانتخابات ذاتها. وفي إبريل وقبل يوم الانتخاب بثلاثة أشهر، أسست الأمم المتحدة سكرتارية لمراقبة الانتخابات لخدمة الفريق المشترك للمراقبين الدوليين.

ونشرت الأمم المتحدة نحو خمسة وخمسين مراقباً دولياً في مهمة طويلة الأمد في شتي أنحاء البلد بدءاً من مايو بقيادة الدبلوماسي السويدي سفين ليندر "Sven Linder". كما أنشأ المعهد الديمقراطي الوطني والمعهد الجمهوري الدولي تواجداً للمراقبة في بنوم بنه في الوقت نفسه تقريباً. وعلي نحو منفصل قامت سفارة الولايات المتحدة بالعمل من خلال مؤسسة آسيا– بتوظيف خمسة وعشرين من المغتربين ممن يعيشون في ربوع البلد لكي يعملوا كمراقبين في مهمة طويلة الأجل بالرغم من أن معظمهم لم تكن لديهم خبرة في مراقبة الانتخابات أو حقوق الإنسان. وأرسل المعهد الديمقراطي الوطني والمعهد الجمهوري الدولي اللذان يعملان معاً، كما أرسل ائتلاف من ممثلي المنظمات غير الحكومية من جنوب شرقي آسيا يسمى الشبكة الآسيوية للانتخابات الحرة "ANFREL" بعثات للمراقبة قبل الانتخابات لتقييم جوانب القصور في العملية والتعليق عليها علناً.

وإلي جهود مكملة من جانب مجموعات المراقبين المحليين، وثقت هذه الجهود الدولية جوانب قصور خطيرة في المناخ السياسي، منها أولاً وقبل كل شيء مشكلة العنف السياسي. وقبل الانتخابات ذكر مكتب الأمم المتحدة لحقوق الإنسان في كمبوديا "١٣ عملية اغتيال و٤ إداعاءات اغتيال و٣ محاولات اغتيال و٧ عمليات قبض واعتقال غير قانونية و٦ حالات اعتداء بدني ومحاولة اختطاف واحدة وما يزيد على ١٥٠ حالة من ادعاءات موثوق بها للتحرش والترهيب وكان يعتقد أنها ترتبط بالحملة الانتخابية بشكل مباشر"[١٤]. وبالإضافة إلى أكثر ١٠٠ شخص قتلوا خلال انقلاب عام ١٩٩٧ وفي أعقابه، وأوردت التقارير حدوث ٢٢ "اغتيال سياسي" في الأربعة أشهر السابقة على يوم الانتخاب في ٢٦ يوليو ١٩٩٨ وذلك وفقاً لأحد المحللين في مكتب الأمم المتحدة لحقوق الإنسان"[١٥]. وقد أعربت فرق المراقبة الدولية و دبلوماسيون ومنظمات محلية لمراقبة الانتخابات عن القلق إزاء جو الإفلات من العقاب الذي ساد منذ انقلاب يوليو ١٩٩٧ وشددت على السلطات لكي تحقق مرتكبي العنف والترهيب وتلاحقهم.

وفي ١٤ يوليو ١٩٩٨ وقبل يوم الانتخاب بأسبوعين أصدر المعهد الديمقراطي الوطني والمعهد الجمهوري الدولي بياناً مشتركاً في بنوم بنه يعبر عن القلق إزاء الجو السائد قبيل الانتخابات بما في ذلك "انتشار العنف السياسي" و"ثقافة الإفلات من العقاب". وخلصت

المنظمتان الأمريكيتان إلى أن "العملية التي تفضي للانتخابات معيبة من أساسها[16]". وبالمثل ذكرت الشبكة الآسيوية للانتخابات الحرة قبل الإنتخابات بيومين حدوث "حالات اغتيالات سياسية واختفاء وتهديد وترهيب[17]". وعلى الرغم من أن أحد كبار المسئولين بالأمم المتحدة وهو فرنسيسك فيندريل "Francesc Vendrell" قدم تقريراً لمجلس الأمن بالأمم المتحدة قبل الانتخابات بأن كمبوديا قد التزمت بالتحقيق في عمليات القتل بدون محاكمة والذى أعرب عن "أمله... في أن يؤدي لنتائج ملموسة[18]"، فإنه لم ترد إطلاقا أي تقارير عن حدوث ملاحقة قضائية لأحداث القتل التي وقعت خلال العنف السياسي في يوليو ١٩٩٧ أو أثناء الشهور المؤدية للانتخابات فى ١٩٩٨.

كما إتفق المراقبون الأجانب والمحليون على الحاجة الأساسية لتكوين سلطات انتخابية محايدة ومستقلة إلا إنهم وجدوا أن عملية اختيار وتشكيل اللجنة الوطنية الجديدة للانتخابات قد فشلا في هذا الاختبار فمن ناحية، أختار النظام أعضاء اللجنة في يناير ١٩٩٨ بينما كان قادة المعارضة ما يزالون في المنفى خوفاً على حياتهم. وحتي على الرغم من أن القانون نص على أن يكون لكل من الأحزاب الأربعة الممثلة في البرلمان ممثل في اللجنة المكونة من إحدى عشر عضواً، فإن الممثلين الاسميين للجبهة المتحدة من أجل كمبوديا "FUNCINPEC" وحزب سام رينسي كانوا في الواقع من الفصائل الموالية لحزب الشعب الكمبودي بدلاً من أن يكونوا ممثلين حقيقيين لتلك الأحزاب. وكان القانون ينص على أن يأتي ممثل أخر من مجتمع المنظمات غير الحكومية إلا أن الائتلافين الرئيسيين للمراقبة من المنظمات الكمبودية غير الحكومية وهما لجنة الانتخابات الحرة و النزيهة "COMFREL" وائتلاف الانتخابات الحرة والنزيهة "COFEL" هاجما نزاهة العملية التي اختير بها هذا الممثل[19]. وقد صدر تقرير مشترك للمعهد الديمقراطي الوطني والمعهد الجمهوري الدولي في ذلك الوقت إلى أن العملية الانتخابية فشلت في أن تسفر عن "هيئة نيابية واسعة" [20]". وفي تقرير نشر قبل الانتخابات بوقت قصير خلصت لجنة الانتخابات الحرة والنزيهة إلى أن "معظم أعضاء اللجنة الوطنية للانتخابات مرتبطون بالحزب الحاكم أو موالون له[21]".

كذلك لاحظ المراقبون وجود قيوداً على حرية الحملات الانتخابية، فقد كان زعماء المعارضة في المنفى عندما اعتمدت القواعد الانتخابية وشُكلت الهيئات المعنية بالانتخابات وتمت الموافقة غلى ترتيبات التمويل الأجنبي. وعندما عادت الأحزاب المعارضة، حرمتها حكومة حزب الشعب الكمبودي من الوصول إلي الإذاعة والتلفزيون وحظرت المظاهرات السياسية في العاصمة بنوم بنه أثناء الحملات.

وعلى الرغم من أن جهود المراقبة الدولية المبكرة والواسعة قبل الانتخاب تبدو مثالاً جيداً للممارسات الدولية الأفضل، فقد فشلت في النهاية في ردع أعمال عنف خطيرة وفي تحقيق تصد مناسب للمشكلات الصارخة المرتبطة بالاستعداد والظهور في وسائل الإعلام. وكان

السبب في هذا الفشل أن بعض المراقبين تجاهلوا مشكلات ما قبل الانتخابات أو إستهانوا بها، فعلى سبيل المثال لم يقدم المراقبون الأمريكيون المعينون محلياً أية تقارير عامة أو بتقاسموا النتائج التي توصلوا إليها مع مجموعات المراقبين الأخرى سواء قبل الانتخابات أو بعدها مما أثيار التشكك في الغرض منهم ذاته. وقد أعرب الفريق المشترك للمراقبين الدوليين – قبل الانتخابات بيومين– عن "القلق الشديد" من "جرائم القتل التي لم يتم حلها" وترهيب الناخبين ومسئولي الأحزاب والتهديدات لسرية الاقتراع و"عدم العدالة في توفير فرص الظهور في الوسائل الإعلامية الالكترونية" إلا أنه مع ذلك خلص لسبب غير مفهوم إلي إنه "تتوفر الأوضاع المعقولة للانتخابات التي يمكن أن تمثل إرادة شعب كمبوديا تمثيلاً واسعا[٢٢]". وقد اعتبر الكثيرون هذا البيان عشية يوم الانتخاب محاولة لتحريك قائمتي مرمى الهدف باختيار معيار للحكم على الانتخابات يكون من الأسهل الوفلاء به بدلاً من معيار الحرية والنزاهة. وقد قلل السفير ليندر المتحدث باسم الفريق المشترك للمراقبين الدوليين – والذي كان يرأس أيضاً فريق المراقبين التابع للاتحاد الأوروبي– بشكل واضح من أثار المشكلات السابقة على الانتخابات إلا أنه فشل في شرح كيف يمكن للمراقبين استبعاد تأثير الترهيب والعنف بهذا الشكل القاطع.

مصالح المراقبين وجداول أعمالهم

لم يكن الفريق المشترك للمراقبين الدوليين – بالمعنى الدقيق – يمثل جهداً للأمم المتحدة على الرغم من أن الأمم المتحدة واجهت انتقادات فيما بعد بسبب بيانات الفريق المشترك. كما لم يكن الفريق المشترك للمراقبين الدوليين إحد عمليات الإتحاد الأوروبي على الرغم من أن الجهود الرقابية للإتحاد الأوروبي والفريق المشترك كانت لفترة لا يمكن التمييز بينها بسبب أن السفير ليندر كان يعمل كمنسق ومتحدث باسم كل منهما.

ورفض كل من المعهد الديمقراطي الوطني والمعهد الجمهوري الدولي الاشتراك في الفريق المشترك أو مداولاته. والواقع، في حين أنها لم تعترف بهذا فإن المنظمتين الأمريكيتين قررتا إرسال مراقبين للانتخابات تابعين لهما بدلاً من المشاركة فيما كانوا يعتقدون أنه عملية معيبة للغاية، جزئياً لقلقهما من أن يقلل تقييم الفريق المشترك بعد الانتخابات – علي ما يبدو – من شأن مشكلات خطيرة. ولأسباب مماثلة علي مايفترض المعارضة السياسية الشديدة لهون سين في واشنطن، قررت حكومة الولايات المتحدة في منتصف شهر يونيو ألا يشارك المراقبون المعينون محلياً لمهمة طويلة الأمد في مداولات الفريق المشترك وألا يربطوا أنفسهم ببياناته. وعلى الرغم من أن ذلك لم يكن ملحوظاً بشكل كبير في ذلك الوقت، فقد تنامى حذر الإتحاد الأوروبي ذاته من العملية التي تنسقها الأمم المتحدة على الرغم من أن رئيس

المراقبين للإتحاد الأوروبي ذاته كان يرأس أيضاً الفريق المشترك. وعلى الرغم من أن مراقبين من الدول الأعضاء كانوا يشاركون في الفريق المشترك، فقد أرسل الإتحاد الأوروبي في النهاية بعثة رقابية منفصلة برئاسة جلينيس كينوك " Glenys Kinnock"، وهو عضو بريطاني في البرلمان الأوروبي، لأعلان تقييمه منفصلاً عن تقييم الفريق المشترك للمراقبين الدوليين الذي ترعاه الأمم المتحدة و يرأسه الإتحاد الأوروبي.

بعبارة أخرى، فإنه بالرغم من الأهداف المشتركة ظاهرياً، لم تكن القوي الفاعلة الدولية الرئيسية في كمبوديا تثق في بعضها البعض. فقد شعر الأمريكيون وبصفة خاصة المنظمات الأمريكية المعنية بالديمقراطية بالقلق من أن تقوم الأمم المتحدة والإتحاد الأوروبي بالتمويه علي مشكلات خطيرة للغاية. وكان الأوروبيون وغيرهم يعتقدون أن الأمريكيين متحيزين ضد حكومة هون سين، وأعتقد الإتحاد الأوروبي أنه لابد من عرض رأي ثاني للمجموعة التي تنسقها الأمم المتحدة، والتي كانت بعثة الإتحاد الأوروبي ذاتها تسيطر عليها وتتحدث باسمها. وكانت كل مجموعة تبدو متشككة في دوافع وفى منهجيات الآخرين.

وقد ضم الفريق المشترك في نهاية المطاف ٥٠٠ مراقباً يمثلون ٣٤ بعثة رقابية منفصلة من أوروبا وجنوب شرق آسيا وغيرها وكان هناك ما يقدر إجمالاً بنحو ٨٠٠ مراقباً دولياً[٢٣]. وعلى الرغم من أن المعهد الديمقراطي الوطني والمعهد الجمهوري الدولي قد رفضا المشاركة في الفريق الذي تنسقه الأمم المتحدة، فقد وافقا على قبول مساعدات كبيرة من الأمم المتحدة لتوفير الأمن لمراقبيه. وبالعمل علي نحو وثيق مع المجموعات المحلية، قام المعهدان معاً بنشر بعثة في ميدان العمل في أسبوع الانتخابات قوامها ٦٠ عضواً يمثلون حزبي الولايات المتحدة و ٧ دول أخرى.

وكان يمكن انتقاد كل من برامج المراقبة الأوروبية والأمريكية بإعتبارها منحازة، إنتقاد الأوروبيين (وغيرهم) لمساعدتهم في تمويل وتنظيم الانتخابات والأمريكيين بسبب مساندتهم الشديدة للمعارضة في المنفى. ولما كان الإتحاد الأوروبي قد لعب دوراً بارزاً في تمويل وتنظيم الانتخابات، فإن هذا كان يعني إلى حد كبير أنه يقيم نفسه. فقد أشرف مستشارون محنكون من الإتحاد الأوروبي على تسجيل الناخبين وتوظيف وتدريب مسئولي الانتخابات وتحضير المواد اللازمة للاقتراع والانتهاء من وضع قواعد الانتخابات. كما وفر الإتحاد الأوروبي جزءاً كبيراً من ميزانية الانتخابات. ويبدو أن هذا الالتزام الكبير بتنظيم العملية أعطاه دافعاً خلاصته أن العملية كانت تستحق بذل الجهد بصورة معقولة. وفي الوقت نفسه، يمكن القول أن المنظمات الأمريكية كانت موصومة لمساعدتها المالية والسياسية الكبيرة لأحزاب المعارضة في المنفى. وعلى العكس من ذلك، توافرت للأوروبيين والأمريكيين الموارد والخبرة والمصداقية على كل من المستوي الدولي وفي كمبوديا للمساهمة في جهود المراقبة الناجحة.

على الرغم من أن الأمريكيين ربما كانوا أكثر تمسكاً بالأخلاق من الأوروبيين والآسيويين، فإن الفروق في النهج ربما كانت متعلقة بحقيقة أن المراقبين الذين يمثلون الحكومات والمنظمات الحكومية الدولية عادةً ما تكون لديهم جداول أعمال وقيود تختلف عن تلك التي لدى المراقبين غير الحكوميين. وبتنظيم وتمويل المنظمات غير الحكومية التي تشجع التطور الديمقراطي كوسطاء، فصلت الولايات المتحدة إلى حد كبير المساعدات الخاصة بالديمقراطية عن القرارات الخاصة بالسياسة الخارجية ومثال على ذلك القرارات المتعلقة بالعلاقات الدبلوماسية والمعونة الخارجية. وكما هو الحال في أماكن أخرى، كانت هذه المنظمات غير الحكومية هي التي نظمت بالفعل برامج المراقبة في كمبوديا.

وعلى النقيض من ذلك ، أرسلت بلاد أوروبية وآسيوية وغيرها دبلوماسيين وإداريين وسياسيين لهم مناصبهم (كانت الشبكة الآسيوية للانتخابات الحرة والنزيهة المكونة من مراقبين غير حكوميين استثناء). وبالرغم من عدم ذكر ذلك وربما دون وعي، كان جدول أعمالهم في كمبوديا خطة دبلوماسية هى العثور على مبرر منطقي لتحسين العلاقات مع حكومة هون سين التي تعتبرها حقيقة واقعة لاستعادة الاستقرار السياسي والمعونة الخارجية. وقيمت الإنتخابات في أطار يتفق مع ذلك، وبدا أنهم يبررون انتقادهم الصامت بالقول أنه في الواقع ونظراً لحقائق الوضع السياسي فإن نتيجة هذه العملية لم تكن سيئة. ولما ظهرت نزاهة عملية الاقتراع ذاتها - كما وجد المراقبون فيما بعد- أصبح انتقاد هذا المنهج أكثر صعوبة.

بعبارة أخرى، فإنه بالرغم من وجود بعض الاختلاف في الاهتمامات ما بين الحكومات الأمريكية والحكومات الأوروبية، ربما كان الاختلاف الأهم بين العاملين على تعزيز الديمقراطية من المنظمات غير الحكومية واللذان انصب اهتمامهم الوحيد على الانتخابات الديمقراطية الحقيقية من جانب وبين الحكومات والمنظمات متعددة الأطراف التي كانت تبحث أساساً عن توثيق أوجه القصور في الانتخابات سعياً للاستقرار السياسي من جانب آخر. وقد اعتبرت كل من الحكومات والمنظمات الأجنبية غير الحكومية نفسها باحثة عن المصلحة العليا للكمبوديين.

وفي حين اختلف "دعاه المثالية" و"البرجماتيون" حول الوسائل والاهتمامات، إتفق التيار الرئيسي للقوي الفاعلة الأجنبية علي النزعات الأستبدادية لحكومة هون سين وسعى كل من دعاه المثالية والبرجماتيين لدعم تحقيق احترام أكبر لحقوق الإنسان والديمقراطية في كمبوديا. وعلى النقيض من ذلك، كان هناك من أسموا أنفسهم مراقبين دوليين لكنهم كانوا في الواقع مدافعين عن هون سين. وعلى ذلك، فإن الفريق المشترك للمراقبين الدوليين الذي قبل كل الوافدين تحمل عبء اشتراك نوعين من المراقبين غير المؤهلين.

فأولاً، ضم الفريق المشترك مراقبين أرسلتهم حكومات بلاد غير ديمقراطية بما في ذلك بورما والصين ولاوس وفيتنام، وهم بالتأكيد يفتقرون للخبرة في مجال الانتخابات الديمقراطية

وفي سياسة التعددية الحزبية. وفي بعض البلاد قد يؤدي اشتراك المراقبين من بلدان غير الديمقراطية إلى تقدم قضية الديمقراطية لتعرضهم للانتخابات الديمقراطية ولسياسة التعددية الحزبية. بيد أن المراقبين في كمبوديا القادمين من بلاد غير ديمقراطية لم يهتموا كثيراً بالتقييم الصادق للعملية. فعلي سبيل المثال، فإنه خلال المداولات الداخلية للفريق المشترك – مثلاً – اجتمع مراقبو الانتخابات المبعوثين من حكومات غير ديمقراطية مع مراقبين قادمين من بلاد ديمقراطية في غرفة مؤتمرات في فندق "كمبوديانا" الفاخر. ووفقاً لأحد المشاركين فقدحث الممثلون الحكوميون من بورما والصين وفيتنام المجموعة المشتركة على أن يشهد بأن الانتخابات الكمبودية كانت "حرة ونزيهة" مع إغفال ما وجده المراقبون بالفعل سواء قبل الانتخابات أو أثنائها. وبالتفكير المتعمق فيما بعد في شأن كمبوديا، قررت المفوضية الأوروبية أنه يتعين على الإتحاد الأوروبي أن "يتفادى هياكل التنسيق الرسمية حيث يمكن أن يتعرض الإتحاد الأوروبي لإضعاف نزاهة وحرية كلمته وعمله بأن يضطر لقبول أدني قاسم مشترك بين مجموعة متباينة من المراقبين الدوليين[٢٤]".

واستقبل الفريق المشترك للمراقبين الدوليين نوعاً آخراً من المراقبين المنحازين: أولئك غير المنتمين لأى حكومة أو منظمة دولية معروفة معنية بالديمقراطية ممن لديهم جداول أعمال حزبية واضحة. وبصفة خاصة دافعت مجموعة خاصة تسمي نفسها "المراقبون المتطوعون للانتخابات الكمبودية "VOCE" علناً عن مناخ انتخابات كمبوديا واتهمت "السياسات الدولية" بأنها السبب في انتقاد الانتخابات. وقد أبدى أحد منظمي هذه المجموعة وهو السفير السابق لاستراليا في كمبوديا طوني كيفن "Tony Kevin" تعاطفه مع هون سين في برقية أرسلها في عام ١٩٩٧ إلى كانبيرا قال فيها: "يحاول هون سين النجاح فيما كان يريده دائماً ألا وهو كمبوديا محكومة حكماً جيداً تحت سيطرة حزب الشعب الكمبودى مع اكتساب الشرعية بموجب انتخابات حرة ونزيهة[٢٥]". واعترف رئيس المجموعة الآخر جون ماك أوليف "John McAuliff"، الذى يعمل في المشروع الأمريكي للمصالحة في الهند الصينية، في بيان صحفي قبل الانتخابات بأن هدف المجموعة هو المساعدة "علي أن تستعيد كمبوديا على وجه السرعة وضعها الدولى الطبيعي[٢٦]". وهو ببساطة هدف لا يتماشى مع مراقبة محايدة.

التقييم فيما بعد الانتخابات وأوجه القصور فيما قبل الانتخاب

على الرغم من أن الجهات الدولية المتنوعة الفاعلة تتناول الانتخابات بطرق مختلفة، فإن هناك توافق عام في الرأي على أن المراقبة الفعالة تأخذ في الحسبان القواعد ومدى احترام الحقوق السياسية في الفترة السابقة على الانتخاب وكذلك مناخ العملية وإدارتها في يوم

الاقتراع نفسه. ومع ذلك، فقد بينت تجربة المراقبين الدوليين خلال انتخابات عام ١٩٩٨ في كمبوديا مدى صعوبة تحقيق ذلك عملياً.

فقد كان المناخ السياسي والإطار المؤسسي للعمل في انتخابات كمبوديا عام ١٩٩٨ مثيران للجدل وتشوبها عيوب كثيرة إلا أن العملية في يوم الانتخاب نفسه – كما اتفق المراقبون – مرت بسلام وكانت خالية من التزوير. وقد شكل ذلك معضلة. ففي ضوء قرار المعارضة بالمشاركة ألم تكن الانتخابات تستحق الحصول على قدر من المصداقية عندما سار يوم الانتخاب بشكل جيد نسبيا؟ أم أن قبول النتائج يعني أن الانتخابات قد أكسبت شرعية دولية لحكومة انتزعت السلطة واحتفظت بها من خلال أساليب عنيفة؟ كيف كان يمكن تحديد ما إذا كانت أساليب الترهيب قد أثرت علي السلوك الانتخابي؟ إن منهجية مراقبة لانتخابات في كمبوديا عام ١٩٩٨ لم توفر للمراقبين وسائل للإجابة علي هذه الأسئلة.

وبالرغم من أن المجتمع الدولي يسلم الآن بالحاجة لبدء المراقبة قبل يوم الانتخاب بوقت كافي، فإن تجربة انتخابات كمبوديا عام ١٩٩٨ قد بينت أنه لا يزال يتعين على المراقبين الدوليين بيان كيف تعكس التقديرات التقليدية بعد الإنتخاب ما يتوصلون إليه من سلبيات قبل الانتخابات. ففي كمبوديا اتفقت مجموعات المراقبة التابعة للأمم المتحدة وأمريكا وأوروبا وآسيا على أوجه القصور في المناخ السياسي: العنف وانتشار أعمال الترهيب لمؤيدي المعارضة وعدم المعاقبة علي جرائم القتل بدافع سياسي وسيطرة الحزب الحاكم على لجنة الانتخابات وعلى القضاء وقوات الأمن، ووجود عمل قانوني يعرقل المعارضة بدون سبب معقول. ومع ذلك، فحتي الآن أخفق المجتمع الدولي مع ذلك في فرض أي تحسينات هامة على عملية ما قبل الانتخابات، أخفق في فرص إدخال تحسينات كبيرة في العملية فيما قبل الإنتخاب بالمثل فشل تناقض المراقبين فيما بعد حول التأثير النهائي لأوجه القصور في مرحلة ما قبل الانتخاب في التخفيف من تصور أنهم باركوا العملية. وقد أشار أحد مراقبي الانتخابات الي إن قرار المجموعات الخارجية بإرسال مراقبين معناه إن: "شرعية الانتخابات تظل مسألة مفتوحة في يوم الاقتراع ما لم تكن فترة الحملة الانتخابية المعيبة أساساً تنفي بطبيعتها الأداء النظيف البادي في يوم الانتخاب[٢٧]". إن التعرض للمشكلات المثيرة للقلق البالغ في الفترة السابقة على الانتخابات لم يمنع التقييم فيما بعد الانتخابات من إضفاء شرعية دولية كبيرة على العملية.

وقد أوردت السلطات الكمبودية في وقت لاحق أن حزب هون سين الحاكم قد فاز بنحو ٤٢ في المائة من أصوات الاقتراع ترجمت إلى ٦٤ مقعداً تمثل أغلبية من ١٢٢ عضواً في المجلس. وفاز حرب الأمير "راناريده بنسبة ٣١ في المائة من الأصوات و٤٣ مقعداً. وفاز حزب المعارضة بزعامة الناشط سام رينسي بنسبة ١٤ في المائة و١٥ مقعداً.

وفي كافة الانتخابات التي يلعب فيها المراقبون الدوليون دوراً بارزاً يقعون تحت ضغوط من وسائل الإعلام وغيرها لإبداء تعليقات سريعاً. وفي كمبوديا، كان من المتوقع أن يكون لتصريحاتهم وزن غير عادي في التأثير على التصورات عن شرعية الفائزين وحقهم في تولي الحكم. ومع ذلك فإنه بخلاف الفريق المشترك للمراقبين الدوليين، انتظرت معظم الوفود عودة مراقبيها إلى بنوم بنه حتي تلتقي وتتقاسم الملاحظات قبل أن تعلن المجموعات تقييمها علانية. كما قام البعض منهم بالتشاور الوثيق مع المنظمات المحلية الرئيسية لمراقبة الانتخابات.

واتفقت كافة مجموعات المراقبة على أن يوم الانتخاب قد مر بصورة جيدة بشكل يدعو للدهشة، وأثبتت أنها غير قادرة على التوفيق على نحو فعال بين ما حدث قبل الانتخابات من عنف وظلم شديد وبين العملية التي كانت سلمية واديرت بشكل مقبول في يوم الانتخاب. وعلى الرغم من الإعتراض على عكس ذلك، فإن المنهجية المعيارية ركزت فى النهاية حتى مع وجود مراقبين على المدى الطويل والمشاركة قبل الانتخاب مرة أخرى وبكل بساطة على يوم الانتخاب بأكثر من اللازم وبالتالي حولت الانتباه عن العيوب التي كانت موجودة من قبل. على الرغم من أن الأسباب كانت متنوعة، ففي النهاية فشلت جميع القوي الدولية الفاعلة المشاركة في عملية الرصد.

وعلى الرغم من برامجها الممتازة لمراقبة المناخ السياسي وحقوق الإنسان في الأشهر السابقة، لم يكن للأمم المتحدة أي ولاية خاصة بها لتقييم الانتخابات. وأخطأت بإختفاء مواقفها بإعتبارها أمماً متحدة علي عملية رصد لم تكن تسيطر عليها أو تصادق. لم يبد الفريق المشترك للمراقبين الدوليين أى تردد في الوصول الي أحكام قاطعة، ولم ينتظر الفريق المشترك لا الإحصاء الأولي للاقتراع أو عودة مراقبيه للاطلاع على ما توصلوا إليه قبل أن يعطي للانتخابات علامة لإستحسان. وذهب الفريق في بيانه الذى اتفق عليه رؤساء الوفود المختلفة المشاركة في فيه بينما كان مراقبيه ما زالوا متفرقين في أنحاء البلد والذي صدر بعد يوم واحد من الاقتراع إلى ما هو أبعد من الثناء على إدارة الانتخابات، وتحول إلى إقرار العملية الشاملة برمتها. وعلى الرغم من ملاحظة العنف قبل الانتخابات استبعد على غير المتوقع إمكانية حدوث ترهيب. وصدّق الفريق المشترك للمراقبين الدوليين علي الانتخابات ووصف العملية بإنها "حرة ونزيهة بدرجة تتيح لها أن تعكس بمصداقية إرادة الشعب الكمبودي". وذكر البيان أيضاً أنه على كل الأطراف قبول نتائج الانتخابات وإحترامها[٢٨]".

وقد أنتقد أحد الدبلوماسيين بيان الفريق المشترك على أساس أنه "غير مسئول كليةً " حيث أنه: "صدر في وقت يتزايد فيه القلق بشأن الفرز وكان خيانة لالتزامه بمتابعة العملية الأنتخابية حتى النهاية... لقد أعلنوا النهاية عندما كانت العملية ما تزال بعيدة عن الإكتمال[٢٩]".

بيد أنه من المفارقة أن الجهود الأمريكية للمراقبة هي التي أوضحت لتمثل بالنسبة للكثيرين أوجه القصور في المراقبة الدولية للانتخابات في كمبوديا. فقد كان المعهد الديمقراطي الوطني والمعهد الجمهوري الدولي، وهما الهيئتان الدوليتان الأكثر اقتراناً بمعارضة هون سين، هما ذاتهما من ينظر إليهما علي أنهما يصدقان على عملية لا يمكن إنكار أنها كانت معيبة وهذا ينبأ بالكثير من القيود المفروضة على المراقبة الدولية للانتخابات.

وعاد المراقبون من وفود المعهد الديمقراطي الوطني والمعهد الجمهوري الدولي إلى بنوم بنه في اليوم التالي للاقتراع وتقاسموا انطباعاتهم لوقت متأخر من الليل، وأبرزوا جميعا الهدوء في يوم الانتخاب وأشادوا بشجاعة الناخبين الكمبوديين الذين خرجوا بأعداد كبيرة بالرغم من عمليات التخويف. فلدهشتهم وجدوا أن إدارة العملية، أديرت بشكل حسن وقد وافقت على ذلك مجموعات المراقبة المحلية – التي راقبت بالفعل جميع مراكز الاقتراع والتي وصل عددها إلى ١١٠٠٠ مركز اقتراع في البلد. واستمر فريق صغير في العمل طوال الليل لإعداد مشروع بيان الوفد الذي نشر في اليوم التالي.

وبتقديم التقارير الدقيقة عما شاهدوه في يوم الانتخاب، صرف مراقبو الانتخابات الانتباه عن العيوب الأساسية في العملية الأوسع. وحاول وفد المعهدين الديمقراطي الوطني والجمهوري الدولي تجنب هذه النتيجة بالتأكيد مجدداً بعد الانتخابات علي قلقهما الشديد بشأن "العنف والتخويف واسع النطاق وفرض الوصول غير المتكافئ لوسائل الإعلام وسيطرة الحزب الحاكم على الآلية الإدارية التي ميزت فترة ما قبل الانتخابات"[٣٠]. وأشار الإتحاد الأوروبي أيضاً لهذه المشكلات.

ولكن المنهجية ذاتها التي اتبعها كل مراقبي الانتخابات أضعفت قدرتهم علي توصيل قلقهم إزاء المناخ السياسي. وجعل إستدعاء معظم مراقبيهم للبلد قبل أيام فقط من الانتخابات وإصدارهم التصريحات التي طال انتظارها، والتي عطاها الإعلام تغطية جيدة، بعد ذلك بوقت قصير مجموعات المراقبة تركز علي يوم الانتخاب بالضرورة وتجعله محور الاهتمام. ولم يساعدهم تعطش الصحافة للتقييم القاطع والفورى – فيما إذا كانت الانتخابات يتعين أن تعتبر في حكم "الحرة و النزيهة" – واتجاههم لإغفال الفروق الدقيقة والكفاءة.

وفي تعليق مرتجل لوفد المعهد الديمقراطي الوطني والمعهد الجمهوري الدولي في مؤتمر صحفي مكتظ بعد الانتخابات، جاء الرئيس المشترك للوفد والعضو السابق في الكونجرس ستيفن سولارز "Stephen Solarz" ليلخص بالنسبة للكثيرين نقاط الضعف الأساسية في عملية الرصد. ولما كان سولارز قد فوجئ بالنجاح المدهش في يوم الانتخاب، فقد افترض في رده على سؤال لأحد الصحفيين أنه إذا كانت عملية معالجة التظلم وتشكيل الحكومة ستمر بسلاسة فأن هذه الانتخابات ستعتبر في المستقبل "معجزة على نهر الميكونج". ومع الأسف،

فسر الكثيرون هذا على أنه تأييد غير مشروط، وقد وجدت هذه العبارة طريقها إلى الكثير من التغطيات الصحفية حينذاك وإلى أحاديث لاحقة عن الانتخابات[٣١].

قام رئيس وفد الإتحاد الأوروبي جلينيس كينوك "Glenys Kinnock" بتقديم بيان مقتضب بعد ذلك بيوم وعقب وابل من الانتقادات المبدئية للتقييم الذي بدى إيجابياً والذي أصدره سولارز ومن مراقبين دوليين آخرين. وعلى الرغم من أن بيان الإتحاد الأوروبي كان مماثلاً في روحه ونصه لبيان وفد المعهدين والذي سبقه بيوم، فقد فهمه العديدين على إنه إلى حد كبير أكثر انتقاداً للعملية الشاملة من بيان المجموعة المشتركة للمراقبين الدوليين وبيان الأمريكيين.

سعى الإتحاد الأوروبي لتبرير مساعداته المالية والفنية السابقة. وفي الفقرة الأولى من بيانه، وقبل أن يعلق على الانتخابات، قام وفد الإتحاد الأوروبي دون مبرر بالدفاع عن معونته على أنها "هامة وضرورية". وقال البيان أن: "قرار الاشتراك في العملية لم يكن بالقرار السهل". وذكر البيان ضمنياً انتقاداً لسياسة الحكومة الأمريكية "إلا أنه كان سبيل العمل الصحيح والمناسب معا[٣٢]".

التوترات في منهج الحزبين الأمريكيين إزاء الديمقراطية الكمبودية

نأى ممثلو المعهد الجمهوري الدولي بأنفسهم فيما بعد عن تقييم سولارز وضمنياً عن المعهد الديمقراطي الوطني. وحتى هذه المرحلة ولما يقرب من سنة – عمل المعهدان معاً في تعاون وثيق على غير العادة علي البرنامج الكمبودى. ففي أغسطس ١٩٩٧، وبعد الانقلاب بفترة وجيزة، أرسل المعهدان بعثة مشتركة لتقييم الوضع السياسي. وأدانت البعثة استبعاد وتغيير رئيس الوزراء الأول راناريده باعتبار ذلك "من أعمال العنف ومحاولة غير دستورية لإضفاء الشرعية عليه"، وخلصت إلى أنه: "ما لم تجر تغييرات استثنائية وجوهرية على المناخ السياسي الحالي سوف يكون من المستحيل إجراء انتخابات نزيهة وديمقراطية عام ١٩٩٨ [٣٣]". وبعد بعثة أخرى في أكتوبر ١٩٩٧، خلص كل من رئيس المعهد الجمهوري الدولي لورن كرينر "Lorne Craner" (الذي أصبح فيما بعد مساعداً لوزير الخارجية) ورئيس المعهد الديمقراطي الوطني كينيث ولاك "Kenneth Wollack" معاً إلى أن "الأوضاع السياسية في البلد تجعل من السابق لأوانه النظر للانتخابات على أنها الوسيلة الأساسية لحل الأزمة الراهنة[٣٤]".

وبعد انقلاب عام ١٩٩٧، بدأ المعهد الجمهوري الدولي في تقديم الدعم المباشر للبرلمانيين والزعماء السياسيين الموجودين في المنفى في بانكوك. وبناء على دعوة من المعهد الجمهوري الدولي – وقيام شخصيات هامة في واشنطن بالحث على ذلك – قام المعهد الديمقراطي الوطني بإضافة دعمه. وساندت هذه الجهود من جانب الحزبين إنشاء واستمرار اتحاد الديمقراطيين الكمبوديين، وهو ائتلاف للأحزاب السياسية في المنفى للضغط من أجل

استعادة الديمقراطية في كمبوديا. وعلى الرغم من أن المعهدين تجنبا بصفة عامة تقديم معونات مالية أو مادية للأحزاب السياسية، إلا أنهما قررا استثناء الأحزاب الكمبودية في المنفى للحفاظ على بقائها على قيد الحياة لتتمكن من ممارسة الضغوط من أجل تفعيل العملية الديمقراطية. وعين كل من المعهدين ممثلاً له في بانكوك للعمل بشكل مباشر مع الأحزاب المنفية وللتنسيق مع ممثل المعهد الآخر.

وبالنسبة لمعظم السنة التالية وحتي يوم الانتخاب في ٢٦ يوليو ١٩٩٨، استمر المعهدين الديمقراطي الوطني والجمهوري الدولي في العمل معاً عن كثب. (كان المعهدان أيضاً قد قاما بتنسيق برامجهما في كمبوديا بشكل وثيق في ١٩٩٣-١٩٩٤ حتى أنهما تشاركا في مقر في بنوم بنه لفترة إلا أن البرامج المشتركة ظلت غير معتادة). وفيما بين الانقلاب في عام ١٩٩٧ والانتخابات في ١٩٩٨، قاما بإرسال فرق مشتركة متعددة إلى كمبوديا وبنشر تقارير مشتركة في كل من واشنطن وبنوم بنه. واستمر كلاهما في مساندة اتحاد الديمقراطيين الكمبوديين في المنفى، وكانا يمثلان جبهة موحدة مع صناع السياسات في وزارة الخارجية و"كابيتول هيل" في واشنطن، وكانا يدليان بالشهادة جنباً إلى جنب أمام لجان الكونجرس. وبالرغم من إنه كان هناك توتر الذي لا يمكن تجنبه إلا أن التعاون الوثيق في السياسة والبرامج كان مميزاً. ولا ريب أن عندما جعل المعهد الجمهورى والديمقراطي المعنيان بتعزيز الديمقراطية في كمبوديا قضية مشتركة، فقد أسهما بما لا يدع مجالا للشك في تحديد خط واشنطن القوي في عملية انتخابات عام ١٩٩٨.

عندما بدت الانتخابات وشيكة أكثر فأكثر، واصل المعهدان برامج منفصلة في كمبوديا أيضاً. فجدّد المعهد الديمقراطي الوطني بتقديم مشورته ومساندته لمنظمات المراقبة المحلية التي كانت تشكل مركز اهتمامه قبل الانقلاب في السنة السابقة. واستمر المعهد الجمهوري الدولي في علاقته الوثيقة الخاصة مع حزب المعارضة الذي أسسه سام رينسي ورأسه. وفي الوقت المناسب أعاد كل منهما ممثله الخاص مرة أخرى في بنوم بنه لمتابعة التطورات السياسية. وكان المعهد الديمقراطي الوطني حذراً إلى حد ما من الارتباط القوى بين المعهد الجمهوري الدولي والمعارضة الكمبودية. وربما تساءل المعهد الجمهوري الدولي عن مدى عمق التزام المعهد الوطني الديمقراطي إزاء هذه المعارضة ذاتها، وبلا شك أرسل المعهد الديمقراطي الوطني شخصية بصفة عامة، إلا أنه بدا من الطبيعي أن يعملا معاً لتنظيم برنامج مشترك لمراقبة الانتخابات.

وقبل أسابيع فقط من الانتخابات وكما ذكرنا أعلاه، أرسل المعهدان بعثة مشتركة أخرى قبل الانتخابات لتقييم المناخ السياسي واستعدادات الانتخابات وتقديم التوصيات حول القيام بمراقبة الانتخابات ذاتها من عدمه. وفي أسبوع الانتخابات، أرسلت المجموعتان وفداً مشتركاً، واختار كل منهما نصف المندوبين. وطلب المعهد الجمهوري الدولي من جيمس ليللي "James

Lilley" السفير السابق لدى الصين وكوريا الجنوبية ومساعد وزير الدفاع الأمريكي للعمل بإعتباره رئيساً مشاركاً لوفده ودعا المعهد الديمقراطي الوطني ستيفن سولارز.

كان لسولارز وهو ديمقراطي من نيويورك استمر عضواً في الكونجرس لمدة ثمانية عشرة عاماً صلة طويلة بكمبوديا بما في ذلك علاقاته بالجبهة المتحدة من أجل كمبوديا مستقلة ومحايدة وسلمية وتعاونية والكثير من السياسيين الرئيسيين المناهضين للشيوعية. وقد لعب سولارز بإعتباره رئيس اللجنة الفرعية لآسيا في لجنة الشئون الخارجية بمجلس النواب دوراً بارزاً في تحديد سياسة الولايات المتحدة تجاه كمبوديا وساعد علي تحقيق اتفاق باريس للسلام عام ١٩٩١. وبعد تقاعده من الكونجرس عام ١٩٩٢، أصبح سولارز عضو مجلس إدارة الوقف الوطني للديمقراطية وعمل بإعتباره مبعوث الرئيس بيل كلينتون لكمبوديا عقب انقلاب ١٩٩٧. وعندما عاد الأمير راناريده من المنفى إلى بنوم بنه في أوائل عام ١٩٩٨، قبل سولارز دعوته للقدوم فوراً بالطائرة. لم يكن ممكناً استبعاد سولارز لأنه يدافع عن هون سين أو الحزب الشعبي الكمبودي. والواقع، أن المعهد الديمقراطي الوطني كان يعتقد أن سولارز لن يخاف من إدانة العملية أو أولئك الذين يتولون السلطة.

وفي مساء يوم ٢٧ يوليو، وهو اليوم التالي ليوم الانتخاب وبينما كان مندوبو المعهدين يقارنون الملاحظات ويفحصون محتوى بياناتهم، اتصل هون سين بسولارز تليفونياً. وقد أخبره هون سين فيما بينهما أنه خطط للتنحي كرئيس لحزب الشعب الكمبودى وكرئيس وزراء، ووعد بأن يعلن ذلك أثناء الأيام القليلة التالية. وأعتقد سولارز أن هذا التنازل قد يسهم مساهمة كبيرة في المصالحة بعد الانتخابات، فسارع بتقاسم هذه الأخبار مع السفير ليللي ومساعد الوزير روث وقلة من الآخرين من المعهدين. وليس واضحاً إذا كان وإلى أي حد ما إذا كان هذا الوعد المفاجئ قد أثر على التقييم العام لكل من سولارز وليللي في اليوم التالي، ومقدار هذا التأثير.

ورداً على عاصفة هوجاء من الانتقادات بعد تقييم جاء فيه أن الانتخابات تعد "معجزة على نهر ميكونج"، ذكر سولارز في صحيفة *واشنطن بوست* أن نسبة المشاركة والمناخ العام في يوم الانتخاب قد أوصي أن جهود تخويف الناخبين قد فشلت، وأشاد بحقيقة أن السياسيين المنفيين استطاعوا العودة و"الاشتراك في انتخابات خلص المراقبون المحليون المستقلون إلى أنها كانت جديرة بالاحترام". وأشار إلى أن "الكثيرين ممن أدانوا الانتخابات فعلوا ذلك لأن النتائج لم تكن على هواهم". وفي حين أقر بأن الانتخابات "ربما لم تكن كما تمنيتها في البداية "معجزة على نهر ميكونج" تؤدي إلى مولد جديد للديمقراطية والمصالحة، إلا أنها لم تكن أيضاً تمثيلية انتخابية غير شرعية بالكامل"[٣٥]. ولم يذكر وعد"هون سين في السر بالإستقالة والذي لم يف به بالطبع.

وبعد الانتخابات عندما أصبحت الآثار السلبية للبيان عن "المعجزة" واضحة، تباعد عن سولارز قياديون من المعهد الجمهوري الدولي وبعض من أعضاء بعثة المعهد المرموقين. وقال ممثلو المعهد الجمهوري الدولي سواء صراحةً أو ضمناً أنهم لم يشاركونه إستنتاجه الحميدة نسبياً عن العملية. وفي شهادته أمام الكونجرس وفي الصحافة، تراجع كرينر رئيس المعهد الجمهوري الدولي عن البيان الذي صدر عقب الانتخابات قائلاً أن انتخابات كمبوديا عام ١٩٩٨ كانت "من أسوأ الانتخابات التي راقبناها نحن [في المعهد الجمهوري] منذ عام ١٩٩٣ [٣٦]". وأصدر كل من المعهدين تقريراً منفصلاً عن مشروعهما المشترك. وأورد المعهد الجمهوري الدولي في تقريره قائمة بالموفدين من جانبه فقط ولم يشر حتى إلى مشاركة المعهد الديمقراطي الوطني. ودعا تقرير المعهد الجمهوري الدولي بعد الانتخابات ملاحظات سولارز بأنها "بيان لرأيه الشخصي لا يعكس وجهات نظر الوفد بأكمله[٣٧]".

لكن المعهد الجمهوري الدولي كان مشاركاً في عملية الصياغة من البداية. فقد كان كرينر ورئيس البعثة المشارك ليللي حاضرين في جناح الفندق أثناء عملية الصياغة في وقت متأخر من الليل وحتى ساعات الصباح المبكرة ليوم ٢٨ يوليو وقاما بمراجعة و إعرابا عن البيان المقترح وأعرابا عن رضاهما عنه قبل إصداره في وقت لاحق من اليوم نفسه. وفي المؤتمر الصحفي كان ليللي لا يقل تفاؤلاً عن سولارز بشأن العملية.

وعلاوة على ذلك، حرر مسئولو المعهد الجمهوري الدولي بياناً صحفياً وقاموا بتوزيعه قبل المؤتمر الصحفي يوم ٢٨ يوليو، حتي قبل أن تتوفر نسخ من البيان الرسمي المطول. وقد حدد البيان الصحفي المكون من صفحة واحدة السكرتير الصحفي للمعهد الجمهوري الدولي الموجود في بنوم بنه على أساس أنه الشخص الذي يرجى الاتصال به، حاذفاً الكثير من محاذير وتحفظات البيان الرسمي. وكان عنوان البيان الصحفي "انتخابات كمبوديا: مراقبة الاقتراع والفرز تبدو حتى الآن خطوة مهمة نحو التحول الديمقراطي"، كما كانت الجملة الأولى فيه تقول: "أعلن المعهد الديمقراطي الوطني والمعهد الجمهوري الدولي اليوم أنه يبدو أن الشعب الكمبودي قد تغلب علي شهور من العنف والترهيب المرتبطان بالانتخابات وذلك باستخدام الاقتراع السري لاختيار أعضاء البرلمان". وبالرغم من أن البيان الصحفي ذكر أن: "السيد سولارز والسفير ليللي حذرا من أنهما يحتفظان بالحكم النهائي" وأنهما وجدا أن "أحداث العنف والترهيب قبل الاقتراع غير مقبولة"، فقد كانت الفحوى العامة للبيان أكثر إيجابية من بيان الوفد المطول الذي كان هذا البيان يلخصه علي ماهو مفهوم. وقد اقتبس هذا البيان الصحفي قول ليللي: "إنه في حين الاقتراع ما يزال في حيز الفرز، بدت العملية في يومي الأحد والاثنين – يوم الانتخاب واليوم التالي له – بإعتبارها خطوة للأمام بالنسبة لديمقراطية كمبوديا[٣٨]".

ونظراً للمشاركة الكاملة للمعهد الجمهوري الدولي في عملية إعداد البيان، وملاحظات رئيسه المشارك بعد الانتخابات وتوزيعه لبيان صحفي متفائل إلى حد بعيد، أصبح موقف المعهد الجمهوري ضعيفاً في الادعاء بأن سولارز ذهب بعيداً عن وجهات نظر المعهد الجمهورى ومراقبيه في هذا الحين.

المراقبة فيما بعد الانتخاب

يمارس المراقبون أقصي قدر من عدم المسئولية عندما يصدرون أحكاماً تبدو قاطعة ونهائية قبل أن تكون العملية الانتخابية قد انتهت بالفعل ثم يقفزون على أول طائرة يغادرون بها البلد. وإدراكاً منهما لذلك، وصف المعهدان بيانهما عقب الانتخاب والذى صدر في اليوم التالي للاقتراع بإنه "بيان مبدئي" وحذرا من أن التقييم النهائي للعملية الانتخابية بأكملها يجب أن ينتظر الفرز والحصر النهائي للنتائج وفحص الشكاوى وتشكيل الحكومة التالية على أساس من نتائج الانتخابات.

> يجب ألا يحجب عدم وجود دليل يدحض شرعية الانتخابات، القلق الحقيقي والمستمر بشأن العيوب الجوهرية ... نحن نحذر من أن الحكم النهائي على العملية برمتها سابق لأوانه[٣٩].

ذهب هذا التحذير أدراج الرياح، ففي الأسابيع التالية للانتخابات غادر معظم المراقبين ومجموعات الرصد البلد. وأنحل الفريق المشترك للمراقبين الدوليين. وقد احتفظت المجموعات الأوروبية والأمريكية بممثلين لها في البلد للاستمرار في متابعة هذه المراحل المهمة علي نحو حاسم بالنسبة للعملية الانتخابية، إلا إن الاهتمام الدولي تضاءل كثيراً. ومضت البيانات العامة للمعهد الوطني الديمقراطي نسبياً دون أن يلحظها أحد. ولم يصدر الأوروبيون بيانات عامة أخرى. كان الخطأ الأول للمراقبين هو التقاعس عن إثارة الاهتمام الكافي بشأن العيوب الأساسية في الإطار العام للانتخابات، وفي المناخ السياسى، وقد تفاقم هذا بخطأ ثاني وهو الفشل في الرصد والإبلاغ بصورة فعالة عما حدث بعد ذلك.

والواقع أنه بعد الانتخابات، وعندما تحول انتباه العالم لمكان آخر، إنهار كل شيء مما جعل تقييم المراقبين الدوليين المتفائلة عن الانتخابات يبدو أكثر بعداً عن الواقع. وبعد الصراع من أجل استكمال عملية فرز الأصوات بما في ذلك المحاولة الروتينية لإجراء عملية إعادة فرز عينات من بعض المراكز الرمزية، وقامت لجنة الانتخابات والمحكمة الدستورية اللتين يسيطر عليهما حزب الشعب الكمبودي سريعاً برفض الشكاوى العديدة التي تقدمت بها أحزاب المعارضة. وعلى الرغم من أن معظم هذه الشكاوى كان يتعلق بمخالفات بسيطة في الاقتراع والفرز. (وقد اكتشف أحد المراقبين مخططاً للمعارضة "للإثقال على لجان الانتخابات بالشكاوى[٤٠]")، فقد تقاعست السلطات حتى عن إجراء تحقيقات سطحية. وعلاوة على ذلك

فبعد يوم الانتخاب، أصيبت أحزاب المعارضة والمراقبون بصدمة عندما علموا أن لجنة الانتخابات قامت في هدوء بتغيير صيغة توزيع المقاعد بالقدر الذي يكفي لإعطاء حزب هون سين خمسة مقاعد إضافية، وبالتالي الأغلبية في الجمعية الوطنية. وقد أخذ أحد المستشارين الدوليين على عاتقه مسئولية الادعاء بأن لجنة الانتخابات لم تريد سوي تصحيح خطأ فني ارتكبته في اللوائح السابق نشرها. إلا أن التغيير تم في الكواليس ولم يكن هناك سجلات تبين أن لجنة الانتخابات قد اتبعت الإجراءات المطلوبة. وقد أثار رفض النظر في الشكاوى والتغيير السري للقواعد مزيداً من الشكوك في شرعية الانتخابات.

وفي بنوم بنه والمدن الكمبودية الأخرى تحولت احتجاجات ما بعد الانتخابات إلى العنف. وسقط رجل قتيلاً، وتوقف تشكيل الحكومة الجديدة – والتي تتطلب في ظل الدستور الكمبودي تأييد ثلثي المجلس الوطني – وذلك في خضم من أصابع الاتهام والتهديدات.

وبعد الانتخابات بأربعة أسابيع، أصدر المعهد الوطني الديمقراطي بياناً يشجب فيه الرفض التعسفي للشكاوى والغياب التام لعملية الطعن والتغيير السري في القواعد وعودة العنف[٤١]. لكن جيش المراقبين والصحفيين كان قد غادر. وأدلي المعهد الديمقراطي الوطني والمعهد الجمهوري الدولي بشهادتهما في جلسات استماع في الكونجرس وأصدرا بعد ذلك تقارير شاملة إلا أن كل ذلك كان له أثر قليل في تبديد الانطباع بأن المجتمع الدولي قد صدق على انتخابات كمبوديا. وبعد تقديراتهما الإيجابية نسبياً عقب يوم الانتخاب مباشرةً لم تصدر بعثات المراقبين التابعين للإتحاد الأوروبي أو للفريق المشترك للمراقبين الدوليين بياناً عاماً آخر عن العملية الانتخابية.

وعلى الرغم من أن الأمم المتحدة لم تقدم توجيهات سياسية للفريق المشترك للمراقبين الدوليين إلا أن دعمها اللوجيستي وللأمانه التي وفرتها لما جعلاها مقترنة مع ذلك ببيانات الفريق المشترك. ونظراً للإحساس الواسع بأن المجتمع الدولي قد فشل في الاتفاق على نهج متماسك وتنفيذه، نظمت الأمم المتحدة اجتماع في نيويورك حول "الدروس المستفادة" في خريف عام ١٩٩٨ لكل رؤساء وكالاتها في بنوم بنه وغيرهم ممن شاركوا في جهود المراقبة. وإلى حد كبير فإنه بسبب التجربة الكمبودية غيرت الأمم المتحدة معاييرها لتنسيق المراقبين في حالة غياب تفويض للأمم المتحدة وقدمت الأمم المتحدة وغيرها من منظمات المجتمع الدولي توصيات حول كيفية تحسين التنسيق الدولي في الانتخابات مستقبلاً في شتي أنحاء العالم.

الانتخابات المحلية لعام ٢٠٠٢: توهم أن مايحدث سبقت رؤيته

على ضوء الخلافات الشديدة التي أثارت الشكوك في شرعية العملية الانتخابية لعام ١٩٩٨ وأسهمت في النهاية بعد الانتخابات في وقوع أعمال العنف، ظهر توافق في الرأي في

المجتمع الدولي– ودعمته وجهات نظر المنظمات المحلية لمراقبة الانتخابات في كمبوديا والأحزاب السياسية وبعض المسئولين عن الانتخابات – بشأن الحاجة إلى إجراء تغيير جذرى في الانتخابات التالية. وقدمت الجهات المانحة والدبلوماسيون والمنظمات الدولية والمحلية التي شاركت في انتخابات عام ١٩٩٨ عدداً من التوصيات للمستقبل. والأهم من ذلك كله أنهم حثوا على إنهاء التهديد بالعنف السياسي ومناخ الإفلات من العقوبة. كما أوصوا بإعادة تشكيل سلطات الانتخابات وإشراك كل الأحزاب والمنظمات غير الحكومية في عملية الإصلاح الانتخابي وتحسين فرص وصول الأحزاب لوسائل الإعلام والإنصاف في التغطية الإخبارية والتحديد الواضح لقواعد الانتخاب مقدماً والتأكيد على المعالجة السريعة والنزيهة للشكاوى المتعلقة بالانتخابات مع افتراض الخلو من التزوير وضمان على احترام نتائج الانتخابات.

في فبراير عام ٢٠٠٢ أجرت كمبوديا انتخابات لعدد ١٦٢١ مجلساً بلدياً (وحدة محلية) تنافس فيها ٧٥٠٠٠ مرشحاً من ثمانية أحزاب.

وكانت الانتخابات المحلية عام ٢٠٠٢ تمثل خطوة مهمة في عملية مقررة منذ زمن طويل من أجل تحقيق اللامركزية في كمبوديا[٤٢]. بيد أن الأمر الأهم حتي من ذلك، هو أنها أتاحت اختباراً لما إذا كان المجتمع الدولي قد تعلم من أخطائه عام ١٩٩٨. كما وفرت التجربة الانتخابية في عام ٢٠٠٢ أساساً للمنافسات السياسية المستقبلية في كمبوديا كما أنها ستوفر بالضرورة نقطة لمقارنة خطط وقرارات الجهات المانحة بشأن مساندة الانتخابات الوطنية المقررة لعام ٢٠٠٣. إلا أن المجتمع الدولي لم يحقق مع الأسف نتائج جيدة في هذا الاختبار.

وكما حدث من قبل، فقد أجريت هذه الانتخابات استجابة للضغوط الدولية مع تمويل معظمه من جهات مانحة ومساعدات فنية كبيرة. وعلى الرغم من أنها كانت انتخابات محلية، فقد كان هناك حضور حاشد للمراقبة الدولية. قد وضع الإتحاد الأوروبي برنامجاً موسعاً وشاملاً للمراقبة الدولية قبل يوم الاقتراع بنحو ستة أسابيع يضم ٣٠ مراقباً في مهمة طويلة و١٢٠ مراقباً في مهمة قصيرة (أسبوع الانتخاب). وقامت الشبكة الآسيوية للانتخابات الحرة (ANFREL) بالمراقبة في بعض المقاطعات قبل الانتخابات و نشرت ٦٥ مراقبا في الميدان أثناء الإنتخابات ذاتها. و أرسل المعهد الجمهوري الدولي ١٧ مراقبا للانتخابات. وإجمالاً اعتمدت اللجنة الوطنية للانتخابات ٦٢٤ مراقباً دولياً من الإتحاد الأوروبي والمنظمات غير الحكومية الأجنبية ووكالات الأمم المتحدة والسفارات[٤٣]. وكان نطاق المراقبة الدولية غير معتاد بالنسبة لإنتخابات محليات.

وبالرغم من أن أوجه القصور كانت موثقة جيداً وإنه كان هناك توافق في الرأي علي التوصيات الخاصة بعام ١٩٩٨، عانت الانتخابات المحلية في كمبوديا عام ٢٠٠٢ الكثير

من العيوب التي شابت العملية السابقة. فعلى سبيل المثال، فإنه علي الرغم من عملية صياغة استغرقت سنتين بمشاركة دولية كبيرة، فشلت النظم القانونية لانتخابات عام ٢٠٠٢ في إقامة سلطات انتخابية مستقلة أو محايدة. ومع أن المنظمات غير الحكومية في كمبوديا جعلت من إصلاح لجنة الانتخابات جزءاً أساسياً من حملة مناصرة واسعة النطاق في عامي ٢٠٠٠ و ٢٠٠١، فقد أخفقت الجهات المانحة في الاعتراض على القوانين الجديدة التي لم تغير شيئاً في هيكل الجهاز وأذعنت عندما احتفظت لجنة الانتخابات بصفة أساسية بالعضوية ذاتها التي يسيطر عليها حزب الشعب الكمبودى التي كانت عليها عام ١٩٩٨ [٤٤]. وأثناء اللقاء المرموق مع مجموعة من الجهات المانحة في بنوم بنه قبل الانتخابات المحلية بثلاثة أسابيع، اعترف رئيس الوزراء هون سين ضمنياً بافتقار لجنة الانتخابات للمصداقية بالدعوة لإجراء إصلاح جوهري في تشكيلها على أن يكون ذلك بعد انتخابات عام ٢٠٠٢.

وفي اجتماعات التنسيق الذي تم برعاية برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، أثارت الجهات المانحة مخاوف بشأن الإطار القانوني والمناخ السياسي المحيط بالانتخابات. ومع ذلك ففي نفس الوقت قدم المانحون معظم التمويل من أجل إدارة الانتخابات. وطلب عدد قليل من المانحين حداً أدنى من المعايير بل أن عدد أقل من ذلك ربط تمويله بشروط محددة.

ولم تكن المشاركة في العملية الانتخابية إلى حد كبير مطلعة على تجربة كمبوديا عام ١٩٩٨. وكانت الجهات الدولية المانحة قد وعدت في البداية بمبلغ ١٥ مليون دولار أمريكي من أصل ميزانية قدرها ١٨ مليون دولار لإدارة الانتخابات. (وفي النهاية ساهمت بما يزيد على ١٠ ملايين دولار بقليل بخلاف مخصصات المستشارين الفنيين والمراقبين الأجانب ودعم المنظمات غير الحكومية المحلية[٤٥]). وقد أعترف أحد المسئولين الكمبوديين سراً بأن الميزانية كان مبالغاً فيها، وادعى أنه كان هناك فساداً كبيراً في شراء المواد الانتخابية. ومع ذلك، أوصت البعثة الفنية لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي في بنوم بنه في أبريل ٢٠٠١ بزيادة كبيرة في الميزانية الأصلية المقترحة. وعلى ما يبدو لم يكن برنامج الأمم المتحدة الإنمائي على بمأزق بكارثة ١٩٩٨ بشأن صيغة نسب التمثيل، فقد كان واحد من الفريق المكون من عضوين في الواقع هو نفسه مستشاراً للجنة الوطنية للانتخابات عام ١٩٩٨ والذي أقر بمسؤوليته عن هذا الخطأ ذاته! وعلى الرغم من جهود الأمم المتحدة لتجنب تكرار الأخطاء التي وقعت من قبل في كمبوديا، اعترف ممثلو برنامج الأمم المتحدة الإنمائي المسئولون عن تنسيق تمويل الانتخابات والمساعدات الفنية عام ٢٠٠١-٢٠٠٢ بأنهم لم يكونوا على دراية بتجربة الممولين أو الخبراء الفنيين أو المراقبين عام ١٩٩٨.

وتمثلت أحد النقاط المضيئة القليلة عام ١٩٩٨ في العمل الشجاع الذي قامت به المنظمات المحلية غير الحكومية الكمبودية. ومع ذلك فإنه علي الرغم من أن بعض الجهات المانحة والمنظمات الدولية الديمقراطية ساندت منظمات المراقبة المحلية مرة أخرى عام

٢٠٠٢، فقد ساعد غيرها سلطات الانتخابات على وضع العراقيل في طريقها. والأكثر جدارة بالذكر أنه بناءً على مشورة مستشار آخر بعث به برنامج الأمم المتحدة الإنمائي أسس قانون انتخاب المحليات لجنة جديدة لتنسيق المنظمات غير الحكومية "NGOCC" لكي تقوم بالتنسيق مع اللجنة الوطنية للانتخابات لتنظيم عمل المراقبين المحليين بما في ذلك الإشراف على تدريبهم واعتمادهم. ويبدو أن ذلك تحقيقاً للمثل الداعي إلي "البحث عن مشكلة" ذلك لأن لجنة تنسيق المنظمات غير الحكومية والائتلافات المحلية الثلاثة لمراقبة الانتخابات_ وهي لجنة الانتخابات الحرة والنزيهة في كمبوديا "COMFREL" وائتلاف الانتخابات الحرة والنزيهة "COFFEL" واللجنة المحايدة وغير المنحازة للانتخابات الحرة "NICFEC"_ قد أصدروا بياناً مشتركاً يهاجمون فيه قانون الانتخابات الجديد على أنه "محسوب بحيث يقوض استقلال مجموعات مراقبة الانتخابات". وعندما رفضت لجنة الانتخابات الحرة و النزيهة واللجنة المحايدة وغير المنحازة الاشتراك في التدريب الرسمي المقرر من اللجنة الجديدة لتنسيق المنظمات غير الحكومية، وحجبت هذه اللجنة الجديدة اعتماد مراقبي اللجنتين الرافضتين للتدريب.

ونصت تسوية نصت على أن تقوم لجنة تنسيق لمنظمات غير الحكومية – بالرغم من عدم خبرتها بمراقبة الانتخابات – بتوفير"التدريب الرئيسي" لرؤساء مجموعات المراقبة. كما فرضت اللجنة الوطنية للانتخابات على منظمات مراقبة الانتخابات عملية مرهقة بشكل غير عادي لاعتماد المراقبين مما تسبب في تثبيط همة المراقبة المحلية إن لم يكن هذا هو الغرض اصلاً. وعلى الرغم من أن فكرة سيطرة السلطات الانتخابية بهذا القدر الكبير على المنظمات غير الحكومية فكرة رديئة لا تتفق مع المعايير الدولية لحرية تكوين الجمعيات. فرغم ذلك، تلقى الكيان الجديد التمويل وكذلك مستشاراً فنياً من هيئات المعونة في استراليا وهولندا. وقد خلص برنامج الأمم المتحدة الإنمائي فيما بعد – على عكس كل الشواهد – إلى أن لجنة التنسيق للمنظمات غير الحكومية قد لعبت دوراً مهماً كهمزة وصل يعتمد عليها وتسمح (للجنة الوطنية للانتخابات) أن تسجل بكفاءة أفضل المراقبين المحليين[٤٦].

وكما حدث في عام ١٩٩٨ ساد العنف والترهيب المناخ السياسي قبل انتخابات عام ٢٠٠٢. ففي خلال الثلاثة عشرة شهراً السابقة على الانتخابات – وفقاً لمكتب الأمم المتحدة لحقوق الإنسان – تم اغتيال سبعة عشرة ناشطاً سياسياً، أو ماتوا في ظروف غامضة، بينهم عشرة مرشحين أو مرشحين محتملين وخمسة نشطاء حزبيين ومراقب محلي للانتخابات وابن أحد المرشحين. وكان خمسة عشرة من الذين قتلوا ينتمون لأحد من الحزبين المعارضين إما حزب سام رينسي أو الجبهة المتحدة من أجل كمبوديا مستقلة ومحايدة وسلمية وتعاونية[٤٧]. ومع ذلك، إعترضت الحكومة على تقرير الأمم المتحدة. وبعد الانتخابات بوقت قصير أعلن وزير

الداخلية بشكل قاطع أنه: " منذ ما قبل الحملة الانتخابية وحتى الوقت الحاضر لم تقع جرائم دافعها سياسي[٤٨]".

وبدلاً من إدانة تقاعس الحكومة عن التحقيق في معظم هذه الاغتيالات وملاحقة مرتكبيها، أشاد برنامج الأمم المتحدة الإنمائي عملياً بالاستجابة غير الفعالة للحكومة للانتقادات الدولية:

> مما يذكر لها بإمتنان أن الحكومة الملكية الكمبودية إستجابت وأرسل نائب رئيس الوزراء ووزير الداخلية توجيهات لسلطات المقاطعات والمحليات. وأصدر الملك ورئيس الوزراء علي حد سواء بيانات لتشجيع كافة الجهات المعنية على الالتزام بالروح الديمقراطية للانتخابات[٤٩].

وتقليلاً من شأن مخاوف الوكالة الشقيقة لها في الأمم المتحدة - مكتب الأمم لحقوق الإنسان- خلص برنامج الأمم المتحدة الإنمائي إلى أن:

> هذه الاغتيالات كانت منفردة. ولم يكن هناك ما يشير إلى وجود حملة مركزية أو منتظمة تهدف للترهيب. ومع انتشار ٧٥٦٥٠ مرشحاً في أكثر من ١٦٢١ كوميون حيث يسود معدل مرتفع للجريمة، ربما كان وقوع بعض العنف تجاه المرشحين على مدى فترة ١٣ شهراً أمرا لا يمكن تجنبه[٥٠].

وبالإضافة للاغتيال، وثق تقرير الممثل الخاص للسكرتير العام للأمم المتحدة لحقوق الإنسان في كمبوديا – قبل الانتخابات بثلاثة أسابيع – أحداث ترهيب عديدة في أنحاء البلد. وذكر التقرير تجميع السلطات المحلية غير القانوني لبطاقات تسجيل الناخبين والتهديدات بالقتل الموجهة ضد المرشحين والمداهمة والحريق المتعمد وتخريب ممتلكات ولافتات الحزب. كما ذكر التقرير أن الضحايا في ثلثي الحالات كانوا أعضاء في حزب سام رينسي وأن المناطق التي كانت تؤيد حزب الشعب الكمبودي بقوة عام ١٩٩٨ أبلغت عن عدد أقل من حالات الترهيب. وقال التقرير: "يبدو أن الجرائم الصغيرة كما يبدو - التي شملت أيضاً ممارسات مثل تحطيم لافتات الحزب السياسي_ تمارس تأثيرها في الترهيب الشديد في ظل المناخ السياسي الهش في كمبوديا[٥١]". وحتى برنامج الأمم الإنمائي انتقد لجنة الانتخابات بسبب "الشكاوى الخطيرة المتعلقة بالترهيب والتي لم تعالج وفقاً لمقتضيات القانون". وذكر برنامج الأمم المتحدة الإنمائي أن " تقاعس أو عدم قدرة [اللجنة] على فرض عقوبات قانونية قد سمح لجو الإفلات من العقوبة الموجود في كمبوديا أن يسود خلال عملية الانتخابات[٥٢]".

لم يطرأ تحسن في التغطية الإخبارية أو في فرص الوصول لوسائل الإعلام عما كان عليه الحال في ١٩٩٨. فقد تجاهلت وسائل الإعلام المملوكة للدولة إلى حد كبير عملية الانتخابات المحلية والأحزاب المعارضة. وقد برر برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ذلك بأنه: "في إطار الوضع في كمبوديا من المفهوم أن عدالة فرص وصول كل الأحزاب تطرح

مشكلات كبيرة[٥٣]". وما كان أكثر إثارة للقلق هو نفور الرسميين من توعية الناخبين والنقاش السياسي الذى وصل إلى أبعاد غريبة، فبدلاً من تشجيع توعية الناخبين والنقاش العام للانتخابات منعت اللجنة الوطنية للانتخابات في الواقع إذاعة الموائد المستديرة لتثقيف الناخبين والممولة من الخارج، وكذلك رسائل الحملات الحزبية ومناقشات المرشحين. وبعد أن أتاحت لجنة الإنتخابات في البداية ساعات إذاعة علي الهواء لسلسلة من برامج المائدة المستديرة لتوعية الناخبين برعاية منظمات غير حكومية يظهر فيها ممثلون من كل الأحزاب، رفضت لجنة الانتخابات السماح لمحطة التلفزيون التي تديرها الدولة أو المحطات الأخرى ببث هذه البرامج.

وقد جاء الإنقلاب في الموقف عقب تسجيل أحدي هذه الموائد المستديرة حيث نسبت مو سوشوا "Mu Suchua" _ وزيرة شئون المرأة والتي تمثل الجبهة المتحدة من أجل كمبوديا مستقلة ومحايدة وسلمية وتعاونية في حكومة الائتلاف _ لحزبها الفضل في برنامج الوزارة لتمكين المرأة، وبعد أن اتهم الوزيرة بسوء السلوك، قام العضو المسئول عن الانتخابات في اللجنة بروم نيان فيشي "Prom Nhean Vichet" بإلغاء البرامج بالكامل. وبالرغم من أن الحلقة لم تذع على الإطلاق والادعاء بأنه كانت هناك تجاوزات كان سخيفاً، فقد اضطرت الوزيرة للاعتذار علناً لرئيس الوزراء وقامت الحكومة بإسقاط آلاف النسخ من نشرة إخبارية من طائرة تنتقد فيها الوزيرة بشان هذا الموضوع[٥٤]. وبعد ذلك ولدى تأكيده لإلغاء الموائد المستديرة لكل الأحزاب، لم يفسر مسئول الانتخابات ألا بالقول بأن بعض أجزاء من المناقشة "قد تثير مشكلات مع الشعب[٥٥]". وبالمثل رفضت كل من المحطة التلفزيونية التي تديرها الدولة والمحطة الخاصة بث المناقشات المسجلة بين مرشحي المحليات بدون إذن كتابي من لجنة الانتخابات، وكان عداء اللجنة للمناقشات مسألة ثابتة في السجل العام.

وبعد الانتخابات أعد المستشار القانوني التابع لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي لدى اللجنة الوطنية للانتخابات مذكرة وفرت مبرراً منطقياً بأثر رجعي لهذه العراقيل المتعمدة لتوعية الناخبين والمناقشات السياسية، وذكر أن قانون الانتخابات لعام ٢٠٠٢ إذا قورن بقانون عام ١٩٩٨ فإنه يحد من سيطرة اللجنة على وسائل الإعلام فيما يتعلق بالتوعية الانتخابية:

> على الأرجح في كل الأحوال أن المشرع قرر أن وسائل الإعلام العامة والخاصة، على عكس الوضع عام ١٩٩٨، لم تكن هي أنسب وسيلة لنقل رسالة الأحزاب السياسية للانتخابات المحلية. وليس من المستغرب أنه لتشجيع تأسيس ديمقراطية محلية حقة، فقد فضل المشرع (هكذا) حملة انتخابية على مستوى القاعدة الشعبية[٥٦].

وفي هذا التقرير النهائي لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي دافع مرة أخرى عن قيام اللجنة الانتخابية بإلغاء المناقشات السياسية:

> كان الوصول لوسائل الإعلام معقداً لواقع أن الحملات السياسية كان المقصود أن تتم على المستوى المحلي وليس على المستوي الوطني. وعلى الرغم من أن (اللجنة) لم يكن عليها واجب رسمي بأن تشارك في نشر برامج الأحزاب السياسية، فقد قامت مع ذلك بإنتاج مناقشات سياسية وإذاعتها. وقد أثارت هذه التطلعات وتسببت فى إثارة مأزق عندما قررت (اللجنة) عدم البث[٥٧].

لم يوافق آخرون في المجتمع الدولي على تحليل برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، فقد كانوا يعتقدون أن تصرفات لجنة الانتخابات لم تكن متسقة عملياً مع قانون الانتخابات الكمبودى الذي يخول اللجنة في "اتخاذ التدابير التي من شأنها ضمان عدالة فرص الوصول لوسائل الإعلام العامة" وطلب من وسائل الإعلام التي تديرها الدولة "نشر أو بث – بدون مقابل– كافة المعلومات بناء على طلب اللجنة وذلك لإعلان التقدم في مجال الانتخابات وإدارة التوعية الانتخابية[٥٨]". إن تدخل اللجنة بوعي في إذاعة الموائد المستديرة للناخبين ومناظرات المرشحين يعني أنه ساعد على إثارة مناقشات سياسية أكثر إنفتاحاً وإجراء عملية انتخابية أكثر ديمقراطية. وقد عاقبت أيضاً رئيس أحد الأحزاب لحديثه علانية عن برنامج حكومي. وعلى الرغم من أن البرنامج الأمم المتحدة الإنمائي دافع عن هذه التصرفات، فإن المعايير الدولية للانتخابات الديمقراطية تتطلب إتاحة فرص مقبولة للأحزاب وللمرشحين لتوصيل رسائلهم وبالتأكيد لا تغفل عن تدخل السلطات في الجهود الرامية لتوعية الناخبين.

أشار لاو مونج هاي"lao Mong Hay" المدير التنفيذي لمعهد الخمير للديمقراطية إلى تضارب مصالح برنامج الأمم المتحدة الإنمائي قائلاً أن: "الهيئة التابعة للأمم المتحدة تجاوزت اختصاصها بمحاولة حماية [لجنة الانتخابات] من الانتقادات بشأن قضية انتخابية لها أهميتها وبصفة خاصة عندما كانت لها مصلحة في تنظيم الانتخابات وقامت برعاية صياغة قانون الانتخاب المحلية[٥٩]".

وقد صارع المراقبون مرة أخرى فيما يتعلق بكيفية تقييم العملية الشاملة التي وقعت فيها مشكلات خطيرة للغاية قبل الانتخابات تلاها يوم اقتراع أدير إدارة حسنة وسلمية. لقد أغفل البرنامج مشكلات ماقبل الإنتخابات وخلص في تقريره الختامي، إلى أن اللجنة الوطنية للانتخابات "قد حققت انتخابات لها مصداقية في ظل ظروف صعبة". وبالمثل أعلنت السفارة اليابانية وقد لاحظت "مخاوف" أثارها آخرون، أنها "تشعر أن المناخ السياسي العام أثناء فترة الانتخابات لم يقوض مصداقية العملية الانتخابية بأكملها". وعلى النقيض من ذلك، رفض المعهد الجمهوري الدولي العملية بأكملها دون النظر حتى في يوم الانتخاب. وقبل ثلاثة أيام من الاقتراع وحتى قبل وصول مراقبيه، قال أحد ممثلي المعهد للصحافة: "نحن بمنأى عن أن نسمي هذه انتخابات حرة ونزيهة". وحاول كل من الإتحاد الأوروبي والشبكة الآسيوية للانتخابات الحرة أن يكون ذلك في كلا الاتجاهين كما فعلا هما وغيرهما في ١٩٩٨، فقد

قدمت بعثة الإتحاد الأوروبي تقييماً إيجابياً عن يوم الاقتراع كما فعلت عام ١٩٩٨ إلا أنه وجد أيضاً أن أحزاب المعارضة لم تحظي "بمناخ حر تماماً أو فرص متكافئة. وعلى ذلك فقد افتقرت فترة ما قبل الانتخاب إلى المعايير الدولية". ووصفت الشبكة الآسيوية للانتخابات الحرة هذه الانتخابات بأنها "خطوة إيجابية لتعزيز الديمقراطية" إلا أنها ذكرت أنها لا تزال تشعر بالقلق العميق إزاء حالات العنف والتخويف الخطيرة التي حدثت قبل الانتخاب". كما كان المعهد الديمقراطي الوطني، والذي لم يرسل مراقبيه للميدان، غامضاً، هو ايضاً، ففي حين انتقد بشدة المناخ السياسي و"عدم تكافؤ الفرص" إلا أن التقرير المقدم منه بعد الانتخابات اعترف أيضاً، بأن "المراقبين الدوليين والمحليين شهدوا على نطاق واسع بأن عملية تحقيق لامركزية السلطة الحكومية وإشراك أحزاب المعارضة في الحكم المحلي خطوة مهمة نحو تأسيس نظام سياسي أكثر ديمقراطية". ولم تكن أى من هذه النهج مرضيا تماماً. وعلاوة على ذلك لم يكن أي من هذه الأساليب علي مايبدو لديه إجابات جديدة لمعضلة عام ١٩٩٨ التي كانت قد أصبحت الآن أمرا مألوفاً[٦٠].

فاز حزب الشعب الكمبودى في الانتخابات المحلية لعام ٢٠٠٢ بأغلبية ساحقة. ففي جميع أنحاء البلاد فاز الحزب الحاكم بنسبة ٦١ في المائة من مجموع الأصوات الصحيحة التي بلغت ٤,٤ مليون صوتاً و٧٧٠٣ أو ٦٨ في المائة من المقاعد المتاحة، كما فاز بنسبة ٩٩ في المائة من المناصب الرئاسية في البلديات (١٥٩٨ من ١٦٢١). فمنذ الانتخابات الأولى من تسع سنوات سابقة، قام الحزب بتدعيم ما يحظي به من تأييد سياسي، وارتفع نصيبه من الأصوات من ٣٨ في المائة عام ١٩٩٣ إلى ٤٢ في المائة عام ١٩٩٨ إلى ٦٨ في المائة عام ٢٠٠٢. وهذا يعني بعبارة أخرى أن الحزب قد زاد نسبة التصويت له بمقدار ٦٢ في المائة (٢٦ نقطة مئوية) من عام ١٩٩٨ إلى ٢٠٠٢ فقط. ولا يمكن أن نترك للمتخمين، أسباب في هذا التقدم الكبير في الحظوظ الانتخابية لحزب الشعب الكمبودي. وربما لم يعد الكمبوديون يصدقون أن الانتخابات توفر وسيلة لتغيير هيكل السلطة في مجتمعهم.

ووجه سام رينسي زعيم المعارضة الاتهام بأن: "العالم يقبل دولة ترعي أعمال الترهيب والعنف والتلاعب في الانتخابات في كمبوديا... طالما أنها أقل قليلاً من المرة السابقة". وشكى من أنه: "على الرغم من تسليمه بأن يوم الانتخاب كان يدار بشكل مقبول واحترافي"، إلا أن المجتمع الدولي التزم الصمت بينما كانت تتم سرقة الانتخابات قبل يوم الانتخاب بوقت طويل[٦١]".

ورداً على انتقادات المجتمع الدولي لانتخابات عام ٢٠٠٢ في كمبوديا، سخر هون سين من "أصحاب الأنوف الطويلة" – وهي عبارة إزدراء للأجانب– قائلاً: "لا توجد معايير دولية سوى في مجال الرياضة[٦٢]". ولم تفعل عملية المراقبة الدولية للانتخابات في كمبوديا عام ١٩٩٨ و٢٠٠٢ شيئاً يذكر لإثبات ما هو خلاف ذلك.

الفصل التاسع

تلاعب الحكومة المضيفة مع بالمراقبين: انتخابات زيمبابوى

"تتخطى إنسانيتنا المشتركة المحيطات و كافة الحدود الوطنية، و تجمعنا سويا في قضية مشتركة لمعارضة الطغيان و للعمل معا للدفاع عن آدميتنا ذاتها. فليته لا يسأل أي واحد منا - ماذا فعلنا عندما علمنا أن هناك شخص آخر قد اضطهد؟".

نيلسون مانديلا "Nelson Mandela"[1]

عندما ظهرت مراقبة الانتخابات باعتبارها عرفاً دولياً، أصبح من المتوقع أن تدعو الحكومات التي تسعى للحصول على الشرعية الدولية مراقبين. ولا يستطيع سوى الحكومات التي تسعى إلى تضييع فرصة إقامة علاقات طيبة مع المجتمع الدولي بوجه عام والغرب بوجه خاص أن ترفض وجود مراقبين أجانب. وعلاوة على ذلك، ففي الانتخابات الانتقالية كثيراً ما تصر أحزاب المعارضة على وجود مراقبين دوليين كشرط للمشاركة في الانتخابات.

لقد كانت الرغبة في الحصول على الشرعية الدولية هى التى دفعت حكومات فرديناند ماركوس "Ferdinand Marcos" في الفيلبيين وأوجوستو بينوشيه "Augusto Pinochet" في شيلي ومانويل نورييجا "Manuel Noriega" في بنما ودانيال أورتيجا "Daniel Ortega" في نيكاراجوا لدعوة مراقبين للانتخابات. و بالرغم من أن تلك الحكومات كانت تفضل بدون شك أن تجرى الانتخابات بعيداً عن الفحص الدولي إلا أنها أرادت الحصول على اعتراف وموافقة دولية بالنتائج. وفي كل تلك الحالات، بالغت الأحزاب التي تسيطر على السلطة بشكل واضح في مدى شعبيتها. ففي حالتين منها - شيلي ونيكاراجوا- حمل الوجود الدولي والمحلي للمراقبين وما توصلوا إليه من نتائج الحكومة على تقبل النتائج غير المرحب بها. و في الحالتين الأخيرتين - بنما والفيليبين- وفر ما توصل إليه المراقبون من نتائج اساساً للرفض الدولى لتصرفات الحكومة.

وبعد عقد من الزمن أو أكثر رضخ هون سين في كمبوديا و"دانيال أراب موي "Daniel Arap Moi" في كينيا و"روبرت موجابى "Robert Mugabe" في زيمبابوى و"الكسندر لوكاشينكو"Alexander Lukashenko" في بيلاروسيا، والبيرتو فوجيموري "Alberto Fujimori" في بيرو لوجود مراقبين دوليين لأسباب مماثلة. إذ سعى كل منهم للحصول على الشرعية الدولية لانتخابات بلده. وربما ظن كل منهم أنه سيفوز في كل الأحوال. وفي الحقيقة، استطاعت كل منهم البقاء بعد انتخابات انتقدها المراقبون الدوليون (بالرغم من إجبار

فوجيموري على الاستقالة لاحقاً وتنحي موي عام ٢٠٠٢). وعلى عكس العقد السابق في السنوات الأخيرة، إستطاع العديد من الحكومات التى تثور شكوك فى إلتزامها بالديمقراطية الاحتفاظ بالسلطة في قبضتهاحتى في الوقت الذي قبلت فيه المراقبة الدولية للانتخابات.

وبالرغم من الضغوط العالمية والمحلية، فإن الحكومات التي تفتقر إلى الالتزام الحقيقي بالشفافية الكاملة في انتخاباتها تحاول أحياناً وضع قيود على من يسمح له بالمراقبة أو كيفية مباشرة المراقبين عملهم. وحيثما تسمح الحكومات ظاهرياً ببعض المراقبة المستقلة بينما تتلاعب بها، يجد المجتمع الدولي عادةً صعوبة في صياغة الرد المناسب.

سأتعرض في هذا الفصل للتحديات التى يطرحها تلاعب الحكومات المضيفة بالمراقبة الدولية ذاتها على عكس التلاعب في العملية الانتخابية على مراقبة الأنتخابات وباستخدام الخبرة المكتسبة من تجربة زيمبابوى عامي ٢٠٠٠ و ٢٠٠٢. انظر في الكيفية التي رد بها أعضاء المجتمع الدولي ليس فقط تجاه الانتخابات المعيبة ولكن أيضاً تجاه تدخل الدولة المضيفة في عملية المراقبة. ومن عدة نواحي يعتبر ذلك تحدياً مباشراً وأكثر عمقاً لعملية المراقبة وحتى الآن لم يرد المراقبون عليه بشكل متسق أو فعال.

رفض المراقبين الدوليين أو التلاعب بهم

بالرغم من القبول العالمي لمراقبة الانتخابات، ترفض بعض الحكومات مع ذلك السماح لأي مراقبة أجنبية لانتخابات بلادها. ففي عام ١٩٨٨ ، على سبيل المثال، رفض الحزب الحاكم في المكسيك السماح لأجانب بمراقبة الانتخابات الرئاسية بالرغم من طلبات المعارضة والاهتمام الدولي الملحوظ. وهناك اعتقاد واسع النطاق بأن "الحزب المؤسسي الثوري " الحاكم قد سرق تلك الانتخابات لصالح مرشحه كارلوس ساليناس ديه جورتاري " Carlos Salinas de Gortari" عندما "تعطلت" الحواسب التي تقوم بحصر النتائج لسبب غير مفهوم. بيد أنه على ما حدث في الفيليبين وشيلي وبنما ونيكاراجوا سمح غياب الرقابة الفعالة للحزب الحاكم بالإبقاء على سيطرته على السلطة.

بيد أنه بحلول منتصف التسعينيات من القرن الماضي شعرت حتى الحكومات شبه الأستبدادية – وتشمل تلك التى مستعدة للغش أو إثارة كراهية الأجانب– إنها مضطرة بصفة عامة لقبول بعض المراقبين الدوليين على الأقل وتم قبول المراقبين الدوليين، وإن لم يكن هناك ترحيب دائم بهم – في كل من بيلاروسيا وكمبوديا وكينيا وبيرو. وفى أول انتخابات رئاسية لها عام ١٩٩٤، قبلت المكسيك ضمن إصلاحات أخرى مراقبين دوليين. وكانت الانتخابات هذه المرة أكثر شفافية و نزاهة من الانتخابات السابقة.

و الواقع أنه تتزايد صعوبة منع المراقبين الدوليين أو المحليين صراحة بالنسبة للدول التي تمر بمرحلة انتقالية أو التي ينقصها تقاليد ديمقراطية قوية في انتخاباتها. فإن الحكومات التي تفعل ذلك عادة ما تدفع ثمناً باهظاً إزاء الشرعية الدولية.

وبدلاً من رفض وجود مراقبين بشكل عام، حاولت بعض الحكومات – بنجاح أحياناً – الحد من مشاركة المراقبين الدوليين التابعين لمؤسسات أو دول تصنفها بأنها ليست صديقة. فقد أصرت حكومة ألبانيا – على سبيل المثال – على الحد من عدد المراقبين الوافدين من مؤسسة الأمن والتعاون الأوروبى في الانتخابات المحلية خلال عام ١٩٩٦، بينما لم تضع مثل تلك القيود على مراقبى المجلس الأوروبى الذي كانت تتوقع منه تقييماً أكثر مواتاة بالنسبة لها. ويمكن للنظم القائمة أن تستبعد باختيارها مراقبين من منظمات أو بلاد بعينها بدون تداعيات لا لزوم لها. وحتى الأنظمة المستبدة والمستعدة للتلاعب ليس فقط بالانتخابات، ولكن أيضاً بعملية مراقبة الانتخابات في تحد للانتقادات الدولية، مازالت قادرة في بعض الأحيان على اجتذاب مشاركة مراقبين دوليين. وتوفر الانتخابات الحديثة في زيمبابوى مثالاً جيداً لتلك المشكلات (جدول ٩-١).

فرض القيود على المراقبين في انتخابات زيمبابوى عام ٢٠٠٠

عانت انتخابات زيمبابوى عامي ٢٠٠٠ و٢٠٠٢ من العديد من نفس العيوب الخطيرة التي عانتها الانتخابات الأخيرة في كمبوديا، بما فى ذلك التهديد والعنف لأسباب سياسية والقوانين غير العادلة وإدارة الانتخابات المتحيزة و فرص الوصول غير المتكافئة لوسائل الإعلام. وهكذا، واجه المجتمع الدولي في زيمبابوى مثلما واجه في كمبوديا أسئلة مثل هل ينبغي الحكم على الانتخابات من خلال معايير شاملة أم نسبية؟ وما هو الرد المناسب على مشكلات نشأت بشكل كبير في المناخ السياسى وليس في العملية الإدارية يوم الانتخاب؟

أثارت انتخابات زيمبابوى مسألة أخرى إذ أن القيود التي فرضتها الحكومة على المراقبين والمشاعر العدائية تجاه القوى الفاعلة الأجنبية جاءت بتحدى أضافي للمراقبة الدولية. ومما ضاعف هذا التحدي أفتكار إلى رد متماسك من قبل المجتمع الدولي. وظل بعض المراقبين صامتين تجاه محاولة الحكومة للتلاعب بعملية المراقبة بينما كان آخرون مستعدين للمباركة حتى لو كانت عملية الانتخابات قد افتقرت بوضوح إلى أي معيار مناسب.

الجدول ٩-١

تقييم المراقبين فى زيمبابوى

مجموعات المراقبين	انتخابات ٢٠٠٠: موقف سلطات زيمبابوى	انتخابات ٢٠٠٠: تقييم العملية الانتخابية	انتخابات ٢٠٠٠: التعليق على تقييد مراقبى الانتخابات	انتخابات٢٠٠٢: موقف سلطات زيمبابوى	انتخابات ٢٠٠٠: تقييم العملية الانتخابية
الاتحاد الأوروبى	رفضت اعتماد مراقبين من كينيا ونيجريا والمملكة المتحدة حاولت الحد من عدد المراقبين	سلبى :	لا يوجد	رفض اعتماد مراقبين من فنلندا والدنمارك والسويد والنمسا وألمانيا والمملكة المتحدة؛ طرد قائد الفريق	سلبى (من الخارج)
الكومنولث	رفضت اعتماد مراقبين من المملكة المتحدة	مختلط	لا يوجد	اعتمدت المراقبين	سلبى
منظمة الوحدة الأفريقية	اعتمدت المراقبين	إيجابى	لا يوجد	اعتمدت المراقبين	إيجابى
المنتدى البرلماني للجماعة الإنمائية للجنوب الفريقى	اعتمدت المراقبين	إيجابى	لا يوجد	اعتمدت المراقبين	سلبى
منتدى اللجنة الانتخابية	اعتمدت المراقبين			اعتمدت المراقبين	سلبى

فريق العمل الوزارى			لا يوجد	اعتمدت المراقبين	ايجابى
بعثة جنوب أفريقيا للمراقبة	اعتمدت المراقبين	إيجابى	لا يوجد	اعتمدت المراقبين	ايجابى
اللجنة الاسترالية البرلمانية للمراقبة	اعتمدت المراقبين	لا حكم	لايوجد		
البعثة النرويجية للمراقبة	جزء من بعثة الانتخابات التابعة للاتحاد الاوربي	غير متوفر	غير متوفر	اعتمدت المراقبين	سلبى
المعهد الجميوري العالمي	رفض الاعتماد	سلبى	نقد القيود		
المعهد الديمقراطي القومي للشئون الدولية	رفض الاعتماد	سلبى			
مجلس الكنائس العالمى	رفض الاعتماد			اعتمدت المراقبين	سلبى
اللجنة العالمية الكاثوليكية للعدل والسلام	رفضت الاعتماد			اعتمدت المراقبين	سلبى
شبكة المراقبين المستقلين (جنوب أفريقيا)	رفضت الاعتماد				

خلفية انتخابات عام ٢٠٠٠

في ديسمبر عام ١٩٧٩ أنهت اتفاقية سلام فيما كان روديسيا حينذاك، صراعاً طويلاً من حرب عصابات ضد حكومة الأقلية البيضاء وأدت لانتخابات انتقالية في بداية عام ١٩٨٠ تبعها بعد فترة وجيزة استقلال دولة زيمبابوى الجديدة. وتم تخصيص عشرين مقعداً من أصل ١٠٠ مقعداً بالبرلمان للبيض. و بينما أصبح قائد الاستقلال روبرت موجابي أول رئيس وزراء للدولة الجديدة وأصبح حزبه إتحاد زيمبابوى الأفريقى الوطنى – الجبهة الوطنية "ZANU-PF" أكبر حزب بالبرلمان. وفي عام ١٩٨٧، ألغت البلاد تخصيص مقاعد للبيض وغيرت نظام الحكم من برلماني إلى رئاسي. وفي الانتخابات التشريعية عام ١٩٩٥ التي قاطعتها أحزاب المعارضة حصل حزب إتحاد زيمبابوى على ١١٨ مقعداً من أصل ١٢٠ مقعداً، وفي عام ١٩٩٦ أعيد انتخاب موجابي رئيساً وحصل على ٩٣ بالمائة من الأصوات.

وفي أكتوبر عام ١٩٩٧ ومع تدهور الاقتصاد وتناقص مكانة الحكومة عامةً، أعلن الرئيس موجابي خططاً للتعجيل بالإصلاح الزراعي. وخلال شهر يونيو التالي قام السود المشردون – بتشجيع من موجابي– باحتلال المزارع التي يملكها البيض في شتى أنحاء البلد. وفي عام ١٩٩٩، شكّل القائد السابق للإتحاد مورجان تسفانجيراي "Morgan Tsvangirai" وآخرون من معارضي موجابي حزب سياسي معارض هو حركة التغيير الديمقراطى "MDC"، و بدأ الحزب سريعاً بحشد التأييد.

وفي فبراير ٢٠٠٠ أجرى البلد استفتاء على دستور جديد. وبدعم من الحكومة والحزب الحاكم، أعاد الدستور المعدل منصب رئيس الوزراء وصدّق على مصادرة المزارع التجارية لإعادة توزيعها. وبمعارضة حركة التغيير الديمقراطى ومجموعات مدنية ، رفض ٥٥ بالمائة ممن أدلوا بأصواتهم فى الدستور المقترح. وخلال أشهر قليلة وبدءاً من الصفر استطاع الحزب المعارض الجديد أن يكسب موطئ قدم أظهر تأييداً حقيقياً.

وخلال أيام من الاستفتاء عاودت مجموعة تسمى نفسها "المحاربون القدامى فى حرب التحرير" ومؤيدوها ثانيةً باحتلال مزارع تجارية مملوكة للبيض. وخلال الأشهر القليلة التالية تم احتلال أكثر من ١٠٠٠ مزرعة. وقتل ثلاثون شخصاً على الأقل في أعمال العنف التي تلت ذلك. وحكمت المحكمة بعدم شرعية إحتلال الأراضى لكن الشرطة والجهات المختصة الأخرى فشلت في تنفيذ الأحكام.

وفي أبريل وبالرغم من رفض ممن أدلوا بأصواتهم لبرنامج الحكومة للإصلاح الزراعي عندما صوتوا في الاستفتاء الدستورى، أصدر برلمان زيمبابوى البرنامج على أى حال. وحل الرئيس البرلمان ودعا لانتخابات جديدة.

اعتماد المراقبين لانتخابات عام ٢٠٠٠

زادت الأزمات الناجمة عن الاستيلاء على الأراضي المملوكة للبيض من إهتمام المجتمع الدولي بالإنتخابات التي كان من المقرر عقدها يومي ٢٤ و٢٥ من شهر يونيو عام ٢٠٠٠. ووضع عدد من الحكومات الأجنبية والمؤسسات الدولية الخطط لإرسال مراقبين، إلا أن حكومة زيمبابوى رفضت إستقبال المراقبين الموفدين من بعض الدول والمجموعات، ووضعت قيوداً كثيرة على تكوين فرق المراقبين الأخرى وحجمها.

وفي مايو عام ٢٠٠٠، وقبل البدء في أى عملية لاعتماد مراقبين دوليين، أرسل المعهد الديمقراطى الوطنى للشئون الدولية مراقبين في مهام طويلة الأمد من الولايات المتحدة وجنوب أفريقيا في شتى أرجاء البلد. وفي يوم ٢٢ مايو وكصدى لما حدث في كمبوديا عام ١٩٩٨ أعلنت بعثة وصلت إلى هراري قبل الانتخابات برعاية المعهد الوطنى الديمقراطى أن: "لا تتوافر حالياً الشروط اللازمة لإجراء انتخابات نزيهة وذات مصداقية"، و ذكرت أن الفرص المتاحة للأحزاب المعارضة والمرشحين للقيام بحملات انتخابية "لا تلبى المعايير الدولية للمنافسة الانتخابية العادلة". كما ذكر بيان البعثة من بين أمور أخرى: " أن هناك حالة من الخوف والتوتر" وقيود على "حرية الرأي والتعبير والتجمهر والتجمع والتحرك". بيد أن بيان المعهد، بالرغم من ذلك، لم تستبعد احتمال إجراء انتخابات هادفة. بل إن المعهد دعا إلى "تضافر الجهود فوراً من أجل إدخال تحسينات على المناخ السياسى واستحداث أو تعزيز الضمانات من أجل إدارة محايدة للانتخابات"[٣].

ورداً على ذلك، شنت السلطات بزيمبابوى حملة صحفية حادة على المجموعة الأمريكية واتهمت الولايات المتحدة "بتخريب" الديمقراطية بزيمبابوى. وبصفة خاصة تهديداً لمراقبي المعهد الوطنى الميدانيين ، وحذر المسئولون الحكوميون من احتمال "تظاهر" أفراد بأنهم مراقبون دوليون دون أن يكونوا معتمدين. وفي الوقت نفسه، رفضت الحكومة اعتماد مراقبين ينتمون للمعهد الوطنى الديمقراطى.

وبالرغم من أن المعهد الديمقراطى الوطنى مؤسسة مقرها في الولايات المتحدة، فقد أعتمد بالنسبة لزيمبابوى على مراقبين معظمهم من دول أخرى في الجنوب الأفريقى. و نظراً لأنهم من المنطقة كان هؤلاء المراقبين علي دراية بالوضع المحلي ولكنهم كانوا بصفة خاصة عرضة للترهيب. وبعد التهديدات رحل بعض من المراقبين الأفارقة الموفدين لفترة طويلة إلى

بلادهم قبل يوم الانتخاب، بينما ظل من استمروا في خطر لعدم حصولهم على أوراق الإعتماد.

تباينت ردود أفعال المنظمات العالمية الأخرى على إستبعاد المعهد الديمقراطى الوطنى. ونظراً لمنعه من الحصول على الإعتماد لم يعد المعهد مرحباً به حتى في اللقاءات الخاصة بالتنسيق بين الجهات المانحة ومراقبي الانتخابات في هرارى. وفي الواقع، يبدو أن البعض من المجتمع الدولي كانوا يعتقدون بأن الانتقاد العام للمعهد الوطنى الديمقراطى كان حاداً أكثر مما يجب. ومن وجهة النظر هذه يتعين فهم انتخابات زيمبابوى في سياقها الطبيعي، ولا يجب توقع أن تجرى بنفس المعايير المطبقة في أوروبا مثلاً. كما ألمح بعض الدبلوماسيين إلى أن المعهد بإصداره بياناً نقدياً قبيل الانتخابات قد استبق الحكم على العملية الانتخابية.

وفي الأسابيع التي سبقت الانتخابات استمر التغيير فى الفئات المعلنة من المراقبين المؤهلين للاعتماد، وقد ضمت في أوقات عديدة مراقبين مدعوين من قبل الحكومة والمنظمات العالمية، والتي تحظى زيمبابوى بعضويتها، وأى وفد من الممثلين المنتخبين (مما أتاح فرصة الوفود الثنائية من أعضاء البرلمان). في البداية، أعلنت الحكومة أنها سترفض اعتماد الدبلوماسيين فى هرارى، ثم تراجعت بعد ذلك. وأعلنت الحكومة أنها ستسمح للوفود الرسمية التي عَرفتها بالوفود التي تدعمها "مذكرة دبلوماسية"، ثم تراجعت عندما حصل المعهد الديمقراطى الوطنى والمعهد الجمهورى الدولي على مثل ذلك الدعم الرسمي من حكومة الولايات المتحدة. وبعد ذلك صدرت لائحة جديدة يوم ٧ يونيو، قبل أسبوعين ونصف فقط من يوم الانتخاب، تنقل سلطة اعتماد المراقبين الدوليين من لجنة الإشراف على الانتخابات، وهي هيئة رقابية دستورية، إلى مديرية الانتخابات، وهى جهة مسئولة في ظل قانون الانتخابات عن التنسيق بين المنظمات الحكومية المشاركة في إدارة الانتخابات. (أعطت أيضاً اللائحة سلطة اعتماد المراقبين المحليين لموظف حكومي هو أمين عام السجلات[٤]).

وفي النهاية، اعتمدت السلطات مراقبين من منظمات حكومية دولية – بما في ذلك الإتحاد الأوروبى والكومنولث ومنظمة الوحدة الأفريقية والجماعة الإنمائية للجنوب الأفريقى للتنمية ومعظم الوفود الثنائية. وفى النهاية أعلنت الحكومة أنها رفضت اعتماد مراقبين من منظمات أجنبية غير حكومية، مما أدى إلى منع ما يقرب من ٢٠٠ إلى ٥٠٠ من المراقبين المحتملين من مراقبة التصويت في يوم الاقتراع ، ومن بينهم ممثلين للمجلس العالمي للكنائس واللجنة الكاثوليكية الدولية للعدل والسلام وشبكة المراقبين المستقلين من جنوب أفريقيا بالإضافة إلى المعهد الديمقراطى الوطنى والمعهد الجمهوري الدولي[٥]. كما رفضت الحكومة إصدار أوراق اعتماد لأى من مراقبي المملكة المتحدة.

وقد أكدت حكومة زيمبابوى لممثلي الإتحاد الأوروبى في شهر مايو أنه لن تكون هناك قيود على حجم أو مدة تواجد مراقبي الإتحاد الأوروبى وأنه سيكون للمراقبين التابعين للإتحاد الأوروبى

حرية زيارة أي جزء من البلد[٦]. ولكن بجانب حرمان الوفود الثنائية القادمة من المملكة المتحدة من الاعتماد، رفضت الحكومة أيضاً السماح للمواطنين البريطانيين بالمشاركة في وفد الإتحاد الأوروبى. و أصرت الحكومة بعد ذلك على أن يضم وفد الإتحاد الأوروبى فقط الأفراد المنتمين للدول المشاركة في الإتحاد الأوروبى وبالتالي حرمت عشرة مراقبين من كينيا وسبعة من نيجيريا من المشاركة في فريق الإتحاد الأوروبى والسبب في ذلك وفقاً لصحيفة مملوكة للدولة هو أن هؤلاء المراقبين "قد تم زرعهم كما يبدو من بريطانيا فى محاولة لإفساد نظام الحظر الذي وضعته الحكومة على القوة الاستعمارية السابقة لعدم إرسال مراقبين[٧]". وفرضت الحكومة أيضاً على كل مراقب أجنبي رسماً يبلغ ١٠٠ دولار، وقبل الانتخابات بوقت قصير خفضت عدد المراقبين المسموح بهم في فريق الإتحاد الأوروبى إلى ١٢٠ بدلاً من ١٥٠. و أعلن الإتحاد الأوروبى أن تلك القيود تعتبر "تخل بالمعايير المقبولة دولياً[٨]".

وقبلت الأمم المتحدة في بداية الأمر القيام بدور المنسق الرئيسي لمراقبي الانتخابات ولكنها فشلت في التوصل إلى اتفاق مقبول مع حكومة زيمبابوى. لم تكن الأمم المتحدة واضحة بالنسبة للدور الذي تود القيام به، فقد احتارت بين ما إذا ما كانت تريد التحكم في عملية الاعتماد مجرد دعم المراقبين الدوليين والتنسيق بينهم بصورة فضفاضة. وفي النهاية، قررت الأمم المتحدة الانسحاب من القيام بأى دور في الانتخابات[٩].

وفي الوقت نفسه. واصل المعهد الجمهوري الدولي وضع الخطط لإرسال بعثة مراقبيه الخاصة، ولكن قبل الانتخابات بأيام ولعدم وجود بادرة للحصول على الاعتماد انسحب المعهد وانتقد السلطات قائلاً: "إن العملية معيبة حتى إنها لا يمكن أن تعكس إرادة الشعب بشكل سليم. إن المسئولين عن الانتخابات في زيمبابوى خذلوا بلدهم[١٠]".ويحق التساؤل عما إذا كان يتعين على المنظمات الدولية الملتزمة بالديمقراطية الحقيقية أن تشارك في العملية عندما تستبعد الحكومة المضيفة مجموعات أخرى جادة أو أفراد أو جنسيات أو تقيد عدد المراقبين المسموح بهم أو تحد من فرص الوصول لبعض أجزاء من العملية الانتخابية. وحتى إذا قررت منظمة دولية ما الاستمرار فى خطط للمراقبة في مثل تلك الظروف، فيبدو أنه يتحتم عليها الاستمرار في إثارة التساؤلات عن القيود المفروضة على المراقبين سواء مع السلطات مباشرة أو من خلال التقييم العام للعملية. فلا يمكن أن يظل التلاعب الوقح بعملية المراقبة بدون التصدى له إذا أرادت المراقبة الدولية الحفاظ على استقلاليتها ومصداقيتها.

وعلى الرغم من أن الإتحاد الأوروبى كان له موقف مستمر وحاسم فى نقد عيوب العملية الانتخابية وزاد عدد مراقبيه في النهاية إلى ١٩٠ (أكثر مما أرادت الحكومة)، إلا أنه رضخ بشكل واضح للقيود التى فرضتها الحكومة على جنسية المشاركين وتقاعس عن الاعتراض أو حتى توجيه النقد لذلك علناً في حينه. وفي البيان الصادر بعد الانتخابات مباشرةً، لم يشر بيير شورى "Pierre Schori"، وهو دبلوماسي سويدى رأس بعثة الإتحاد الأوروبى في

الانتخابات، سوى بأسلوب مبهم فقط إلى أنه: "وضعت عوائق في طريق المراقبين الدوليين". ولم يذكر مفوضاً الإتحاد الأوروبى كريس باتن "Chris Patten" أو باول نيلسون "Poul Nielson" في بياناتهما أمام البرلمان الأوروبى فور انتهاء الانتخابات أية قيود على مراقبي الإتحاد الأوروبى أو غيرهم بل أشادوا ببعثة الإتحاد الأوروبى. لم توجه أى مجموعة دولية للمراقبة قبل الانتخابات أو في بياناتها بعد الانتخابات مباشرة النقد حيال استبعاد مراقبين من بريطانيا وأمريكا وكينيا ونيجيريا، وحتى أخر تقرير للإتحاد الأوروبى لم يكن قد وجه النقد تجاه استبعاد كل من المعهد الديمقراطى الوطنى والمعهد الجمهورى الدولى واللجنة الدولية للعدالة والسلام[١١].

ليس واضحاً لماذا تقاعس الإتحاد الأوروبى والمؤسسات الدولية الأخرى عن الاعتراض بصورة أقوى على استبعاد جنسيات معينة. ربما كان ذلك سعياً إلى تجنب الخلاف قبل الانتخابات. وربما ألقى المراقبون من الدول الأخرى بعض اللوم في المشكلات على الأمريكيين والبريطانيين أنفسهم أو أنهم شعروا بالسعادة حيال ملئ الفراغ الذي تركه الأمريكيون والبريطانيون. وعلى كل حال، يبدو أنهم لم يدركوا كم كان هذا الاستبعاد ضاراً.

كذلك أخرت أيضاً سلطات زيمبابوى أعتماد المراقبين المحليين ولم تقم بتوزيع شارات الاعتماد إلا قبل الانتخابات بيوم واحد. وبالتالي أصبحت هناك مشكلة حقيقية في توزيع أوراق الاعتماد على ما يقدر نحو ١٢٠٠٠ مراقباً محلياً للانتخابات. و صدر تنظيم يوم ٢٠ يونيو قبل يوم الانتخاب بأربعة أيام فقط قصر عدد المراقبين على مراقب واحد لكل موقع اقتراع ومنع المراقبين من مصاحبة صناديق الاقتراع خلال نقلها من موقع الاقتراع إلى مراكز الحصر في المركز. وقبل الانتخابات بيوم واحد فقط، أصدر رئيس مديرية الانتخابات منشوراً دورياً يخفف فيه الضوابط جزئياً إلا أن التغيير كان طفيفاً ومتأخراً للغاية بحيث لم يؤد إلى تغيير كبير عملياً. ومع ذلك، طبق العديد من مسئولي الانتخابات القاعدة المستبدلة بالسماح لمراقب محلي واحد فقط بالتواجد في موقع الاقتراع فى كل مرة ، كما لم يتسلم العديد من المراقبين المحليين بطاقات اعتمادهم مطلقاً. وقد خلصت بعثة مراقبي الإتحاد الأوروبى إلى أن: " الارتباك حول مهمة المراقبين المحليين لم يجئ نتيجة لعدم الكفاءة الإدارية ولكن لمحاولة متعمدة للحد من فعالية المراقبة المستقلة للانتخابات[١٢]".

وبالرغم من حالة الترهيب والمشكلات الأخرى التي انتشرت على نطاق واسع قبل الانتخابات، إلا أن حركة التغيير الديمقراطى تلقت دعماً كبيراً خلال الانتخابات مثلما حدث أثناء الاستفتاء الدستوري الذى أُجرى قبل الانتخابات بأربعة أشهر. فقد فاز إتحاد زيمبابوى الأفريقى الوطنى – الحزب الحاكم – بعدد ٦٢ مقعداً من أصل ١٢٠ بينما فازت حركة التغيير الديمقراطى بعدد ٥٧ مقعداً.

ومما لا يصدق أن مجموعات المراقبة التابعة للمؤسسات الأفريقية أصدرت بصفة عامة تقييماً إيجابياً للعملية. فقد أعلنت بعثة منظمة الوحدة الأفريقية "استنتاجاً مؤقتاً" إن "الاستنتاج المؤقت بيّن أنه فى ضوء أخذ كل العوامل فى الإعتبار جرى الاقتراع في جو سلمي وتمت عملية الانتخاب بسلاسة ولقد مارس مواطنو زيمبابوى حقهم في الانتخاب بنجاح". وخلص وفد من أعضاء برلمانيين من الجماعة الإنمائية للجنوب الأفريقى إلى أن: "نتائج الانتخابات تعكس إرادة شعب زيمبابوى". وبالمثل ذكرت هيئة منفصلة للجماعة الإنمائية للجنوب الافريقى تدعى "منتدى اللجان الانتخابية" أن العملية الانتخابية والنتائج "شرعية وتعكس إرادة الشعب". وظهر بعد ذلك مراقب من جنوب أفريقيا مع موجابي في التلفزيون وندد بالإتحاد الأوروبى بسبب "عدم سماحة للأفارقة بالتعبير عن أنفسهم"[١٣].

لم تكن مشاركة الكومنولث فعالة، ففي زيارة تمت قبيل الانتخابات خلال شهر مايو قابل السكرتير العام دون مكينون "Don McKinnon" الرئيس موجابي وممثلين من الحكومة ولكنه فشل في لقاء أى شخص من المعارضة. ووافق مكينون على أن يقوم الكومنولث بعرض تقريره على الرئيس موجابي قبل نشره علناً. وكذلك وافق الكومنولث أيضاً على استبعاد الوفود البريطانية والأعضاء البريطانيين فى الوفود. وفى حين أشار وفد الكومنولث في بيانه بعد الانتخابات إلى عدد من المشكلات فى العملية الانتخابية إلا أنه ذكر أيضاً أن الانتخابات: "تمثل نقطة بارزة في التطور الديمقراطى في زيمبابوى". وفى حديثه عن المنظمة، أشاد رئيس الكومنولث الجنرال عبد السلام أبو بكر"Abdulsalami Abubakar" من نيجيريا، ومن المفارقة أنه كان هو نفسه رئيساً سابقاً للدولة غير منتخب جاء من الجيش- بإقبال الناخبين وبحقيقة أن الانتخابات: "كانت بصفة عامة هادئة ومنظمة وسلمية"، كما أشاد "بفعالية وكفاءة" الانتخابات ومسئولي الأمن وبشفافية عملية حصر الأصوات[١٤]. وأنتقد "شورى" رئيس بعثة مراقبي الإتحاد الأوروبى الذى كان بيانه الأكثر قطعاً فى أن الانتخابات شابتها العيوب ، بيان الكومنولث بعد الانتخابات قائلاً بأنه كان "ضعيفاً للغاية[١٥]".

في الوقت نفسه، ذكر وفد من البرلمانيين من استراليا أن "العنف والترهيب اللذين أضرا بالحملة الانتخابية وبتوعية الناخبين قبل الانتخابات لابد وأنه قد أثر على النتائج في بعض الدوائر الانتخابية" ولكنهم رفضوا صراحةً الإدلاء بحكم شامل على الانتخابات[١٦].

وقد أثارت المشكلات الواضحة الخاصة بعدالة العملية الانتخابية والعقبات التي تم وضعها أمام المراقبين التساؤل حول ما إذا ما كان يتعين على المنظمات الدولية إرسال مراقبين من الأساس. وفي ظل إرشادات دولية عديدة مقترحة - كما تم مناقشتها في الفصل السابع - لم تكن انتخابات زيمبابوى تستحق المراقبة. إلا أنه مثلما فعل الأمريكيون في كمبوديا، دافع الإتحاد الأوروبى عن قراره بإرسال مراقبين مع وجود تقارير عن العنف والترهيب بأنه "التزام تجاه شعب زيمبابوى وتجاه الديمقراطية على اتساع العالم"، كان هدفه

المزدوج هو "المساهمة في خلق مناخ أفضل" و"التوصل لحكم واضح" عن العملية الانتخابية. ووفقاً لتقييم الإتحاد الأوروبى نفسه بعد الحدث، فإن وجود المراقبين " لعب دوراً مهماً في الحد من التوتر السياسي وفي تهدئة الصراع" كما "ساعد على بناء الثقة بين جمهور الناخبين في عملية التصويت وإجراءات الفرز وسرية أصواتهم"[١٧].

مراقبة انتخابات زيمبابوى الرئاسية عام ٢٠٠٢

وبعد عشرين شهراً من ٩ إلى ١١ مارس ٢٠٠٢، أجرت زيمبابوى انتخابات رئاسية نافس فيها الرئيس موجابي زعيم المعارضة مورجان تسفانجيراي، بيد أن المناخ السياسى واحتمالات انتخابات ديمقراطية لم تتحسن في هذه الأثناء. ومع النجاح بطريقة أو بأخرى في اختيار وانتقاء المراقبين عام ٢٠٠٠، توافرت لحكومة زيمبابوى الجرأة لتكرار ما حدث في عام ٢٠٠٢.

ومرة أخرى، كان عدد لا بأس به من المنظمات الأوروبية والأفريقية والدولية قد خطط لإرسال مراقبين، إلا أن وزير خارجية زيمبابوى أعلن قبل الانتخابات بشهر واحد أن الحكومة لن تعتمد مراقبين من ست دول أوروبية قامت بنقد صاخب لسياسات الحزب الحاكم خلال العامين الماضيين وهي: الدنمارك وفنلندا وألمانيا والنمسا والسويد والمملكة المتحدة. وطردت الحكومة بعد ذلك شورى رئيس بعثة الإتحاد الأوروبى متهمة إياه "بالعجرفة السياسية". ورداً على ذلك، سحب الإتحاد الأوروبى في ١٨ فبراير بعثة المراقبة بالكامل وفرض عقوبات شملت حظر منح تأشيرة للرئيس موجابي و١٩ من مساعديه وتجميد أصولهم في الخارج. وفي تفسير قرار الانسحاب، قال شورى: "ليس هناك مجال لمراقبة انتخابات ذات مصداقية يمكن أن يقوم بها الإتحاد الأوروبى".

وكما حدث عام ٢٠٠٠، دافعت بعض الفرق الأفريقية عن العملية بعد الانتخابات. فقد أعلن فريق مراقبين من منظمة الوحدة الأفريقية أن الانتخابات كانت "شفافة وذات مصداقية وحرة ونزيهة". وأعترف سام موتسوينيان "Sam Motsuenyane" رئيس البعثة الرسمية لجنوب أفريقيا بوجود عيوب في العملية ولكنه قال أن الانتخابات "يجب أن تعتبر شرعية". و خلص البيان الذى أصدره وفد جنوب أفريقيا إلى أن: "نتيجة الانتخابات تمثل الصوت المشروع لشعب زيمبابوى". وقال فريق أرسلته حكومة نيجيريا أنه: "لم يسجل أى حادث بالحجم الذي يهدد نزاهة ونتيجة الانتخابات في المناطق التي رصدها الفريق". و بالمثل أيدت وفود تمثل حكومات كينيا وناميبيا وتنزانيا والعديد من المنظمات الحكومية الدولية الأفريقية بما في ذلك فريق العمل الوزارى للجماعة الإنمائية للجنوب الأفريقى العملية الانتخابية وذكروا كالعادة الإقبال الكبير وعدم وجود عنف في يوم الانتخاب بينما قاموا بتقليل شأن مشكلات ما قبل الانتخابات[١٩].

ومع ذلك أدان المراقبون المحليون في زيمبابوى والمراقبون الغربيون العملية مرة أخرى وانضم إليهم ممثلو الكنائس الأفريقية. وكما صرح ريجنالد ماتشابا هوف "-Reginald Matchaba Hov" رئيس شبكة زيمبابوى لدعم الانتخابات، وهي ائتلاف بين الكنائس ومجموعات مدنية، فإنه : "لا يمكن بأى شكل وصف هذه الانتخابات بأنها حرة ونزيهة، فقد تم حرمان عشرات الآلاف من أبناء زيمبابوى بطريقة ممنهجة ومعتمدة ممارسة حقهم في الانتخاب". و أدانت إحدى عشر مجموعة مراقبة صغيرة من أصل أثنى عشر العملية الانتخابية. وأبدى وفد من المجلس العالمى للكنائس ومن مؤتمر كل أفريقيا للكنائس أسفه إزاء الترهيب المنتشر وذكر أن الوثائق والمراقبين التابعين له أشاروا إلى: "أن الأغلبية الواضحة للحالات يجب ألقاء اللوم فيها على الحزب الحاكم". وذكر كير فولان "Kare Vollan" رئيس بعثة المراقبين النرويجية في تقريره أن العنف ضد مؤيدى المعارضة قد شاب الحملة وأعلن فشل الاقتراع " فى الألتزام بالمعايير الرئيسية الأكثر قبولاً على نطاق واسع". ومن خارج البلد وصف شورى الذي ينتمي للإتحاد الأوروبى الانتخابات بأنها "انتهاك لشعب زيمبابوى"[٢٠].

والجدير بالذكر أن الكومنولث تبنى منهجاً مختلفاً بشكل ملحوظ عن منهجه منذ عامين. وعلى الرغم من التوصل إلى أن "عمليات الاقتراع والحصر الفعلى مرت في سلام وأن سرية الاقتراع كانت مؤمنة". سرد الفريق الحكومى الدولى مشكلات مطولة وخلص إلى أن "الأوضاع في زيمبابوى لم تسمح بالتعبير بقدر كاف عن إرادة الناخبين"[٢١].

والأهم من ذلك، أن مندوبى منتدى البرلمانيين من الجماعة الإنمائية للجنوب الأفريقى اختلفوا مع زملائهم من الوفد الوزارى وخلصوا إلى أن " مناخ إنعدام الأمن القائم في زيمبابوى منذ الانتخابات البرلمانية عام ٢٠٠٠ بلغ حداً لايمكن القول معه بأن العملية الانتخابية لا تتفق بالقدر الكافي مع المعايير والأعراف الخاصة بالأنتخابات فى الجماعة الإنمائية للجنوب الأفريقى ". وفي حديثه نيابة عن وفد مكون من سبعين عضواً، أشار ديوك ليفهوكو " Duke Lefhoko"، وهو عضو فى برلمان بوتسوانا، إلى العنف والترهيب وتساءل عن حياد الشرطة ومشكلات تسجيل الناخبين ونقص مواقع الاقتراع بالمناطق الحضرية وعدم استقلال السلطات الانتخابية والتغطية الإعلامية المنحازة. ففى مارس عام ٢٠٠١، أعتمدت الجماعة الإنمائية الافريقية رسمياً معايير إقليمية محددة للانتخابات بالدول الأعضاء. وأشارت انتقاداتها في زيمبابوى إلى أن "مراجعة النظراء" في أفريقيا أصبح لديها الآن إمكانات حقيقية[٢٢].

وبعد الانتخابات، عين الكومنولث رئيس جنوب أفريقيا "تابو مبيكي "Thabo Mbeki" والرئيس النيجيري أولوسيجون أوباسانجو " Olusegun Obasanjo" ورئيس الوزراء الاسترالي جون هوارد "John Howard" لكى يقرروا نيابة عن أعضاء الهيئة الأربعة والخمسين كيفية رد الكومنولث على الانتخابات الرئاسية المعيبة في زيمبابوى. وبالرغم من أن المراقبين الموفدين من بلادهم سبق قبولهم لشرعية الانتخابات إلا أن مبيكي وأوباسانجو جنباً إلى جنب مع هوارد

فاجئوا الكثيرين بأنه يتعين على الكومنولث تعليق عضوية زيمبابوى لأثنى عشرة شهراً. وإلى جانب التقييم المهم لمراقبي الجماعة الإنمائية للجنوب الأفريقى، جاء قرار الرئيسين الأفريقيين وهما من أصحاب التأثير الواسع ليضعف أدعاء موجابي بأن الأوربيين البيض كانوا وراء كل النقد الموجه إليه. وفي نفس الوقت ساعد هذا القرار الكومنولث للوصول بمصداقيته المدمرة إلى بر الأمان[٢٣].

بيد أن كان حكم القادة الأفارقة على مصداقية منظمة الوحدة الأفريقية جاء من أجل إنقاذها ولو لأسباب تتجاوز التجربة في زيمبابوى. ففي يوليو عام ٢٠٠٢، اجتمع قادة من أكثر من ثلاثين دولة أفريقية في مدينة ديربان بجنوب أفريقيا لحل منظمة الوحدة الأفريقية وتكوين "الإتحاد الأفريقى". وبناءً على الشراكة الجديدة لتنمية أفريقيا المعلنة عام ٢٠٠١ وهي "أولاً وقبل كل شيء، تعهد من القادة الأفارقة لشعب أفريقيا بتعزيز الديمقراطية"، ويطلب الإتحاد الأفريقى الجديد من أعضائه الالتزام باحترام مبادئ الديمقراطية وحقوق الإنسان بما في ذلك الانتخابات الحرة وحرية الأحزاب المعارضة في تنظيم الحملات. وخلال اجتماع ديربان، أكد رؤساء الدول والحكومات المشاركة تأكيد التزامهم بالإعلان العالمي لحقوق الإنسان و"لنشر الديمقراطية وقيمها الأساسية"، بما في ذلك "حق الفرد غير القابل للتصرف في المشاركة بموجب عمليات سياسية حرة وصادقة وديمقراطية لانتخاب قادته دورياً". وللمساعدة علي تنفيذ الالتزامات الواردة في الإعلان الجديد، قاموا أيضاً بتأسيس الآلية الأفريقية لمراجعة النظراء وأعلن رئيس جنوب أفريقيا تابو مبيكي، أول رئيس للمنظمة، في خطابه الافتتاحي أنه: " دعونا نثبت للعالم من خلال أفعالنا، أن هذه قارة الديمقراطية وقارة الحوكمة الرشيدة حيث يشارك الشعب وتسود سيادة القانون". وقالت جاكي سيليرز "Jakkie Cilliers" *لنيويورك تايمز*، وهي مندوب من جنوب أفريقيا لمنظمة الوحدة الأفريقية، "إن طبيعة النقاش قد تغيرت تماماً عما كانت عليه منذ عشر سنوات. لقد أصبحت الديمقراطية حالياً صناعة إنمائية في أفريقيا وإذا ما أقر رؤساء الدول تلك الوثيقة فهم ملزمون بالتعامل مع قضايا (مثل) زيمبابوى في المرة القادمة[٢٤]".

التلاعب بالمراقبين

إن مشكلات انتخابات زيمبابوى وردود الأفعال الخارجية للمراقبين على تلك المشكلات كانت بالكاد فريدة من نوعها. ومثلما حدث في كمبوديا عام ١٩٩٨، أعطى بعض المراقبين الدوليين فى زيمبابوى خلال عامي ٢٠٠٠ و ٢٠٠٢ للانتخابات درجة مواتية لأن الاقتراع كان سرياً على ما يبدو وكان يوم الانتخابات سلمياً نسبياً وبدى على الأصوات صادقاً. وأيضاً كما حدث

في كمبوديا، كان بعض المراقبين غير مهتمين بنزاهة الانتخابات. ولكن على عكس كمبوديا، قررت الحكومة والحزب الحاكم بزيمبابوى صنع مشكلة من قبل المراقبين أنفسهم.

فقد تصرف كل من الرئيس موجابي والحزب الحاكم بعقلانية من وجهة نظرهم، فقد شجعوا مؤيديهم على إحتلال المزارع المملوكة ملكية خاصة لأغراض سياسية ثم قاموا بعد ذلك بسحب المراقبين لمناظرة حول ملكية تلك الأراضي. وعن طريق اللعب "ببطاقة العرق" أو على الأقل بطاقة معاداه الاستعمار، صور موجابي الغرب باعتباره معارضاً للاستقلال بزيمبابوى كما صور المعارضة بالمأجورة لحساب القوة الاستعمارية السابقة. وكنتيجة لذلك، ربما ساعده النقد البريطانى والأمريكى والخارجى على رسم تلك الصورة. ومع ذلك، قد تمثل ردود الأفعال منظمات حكومية دولية للمشاركة الصارخة بزيمبابوى نقطة تحول في نشر الديمقراطية والمراقبة الدولية للانتخابات. رسخ انسحاب الإتحاد الأوربي فكرة أن ما يحدث بزيمبابوى ليس انتخابات نزيهة وعزز مبدأ حماية استقلالية المراقبين. وبالمثل أشار تبنى الكومنولث للعقوبات، وإن كانت خفيفة، بدعم من اثنين من رؤساء أفريقيا المؤثرين. زيادة عدم التسامح إزاء التلاعب بالانتخابات حتى فيما وراء الاقتراع و الحصر . وكانت حرفانية ومبادئ البرلمانين فى الجماعة الإنمائية للجنوب الأفريقى في التوثيق والتعليق على انتخابات زيمبابوى عام ٢٠٠٢ تغييراً مرحباً به عن بيان نفس الجماعة الصادر قبل عامين وعن النمط المؤسف للعديد من المؤسسات متعددة الأطراف في السابق في أفريقيا أو أي مكان أخر. وأخيراً، فإن تأسيس الإتحاد الأفريقى على أساس صلب من المبادئ الديمقراطية، بالرغم من أنه ليس رداً مباشراً على إختطاف الديمقراطية بزيمبابوى، يقدم أملاً جديداً. و بالرغم من اختلاط الإشارات الا أنه ليس لدى الأتحاد الأفريقى القدرة على أن يصبح قوة أقوى للديمقراطية أكثر من المؤسسة السابقة الإ إذا توافرت لدى قادة القارة الرغبة في ضمان أن كل الأنظمة الأفريقية تعتنق مبادئ الديمقراطية العالمية.

و إذا ما رغبت رقابة الانتخابات الدولية الحفاظ على أهميتها، يتيعن على المتبرعين لها والدبلوماسيين ومؤسسات مراقبة الانتخابات من الدول المتقدمة والنامية، الاعتراض بقوة أو الانسحاب كرد فعل للقيود غير المنطقية على الهدف من المراقبة أو هوية المراقبين.

الباب الثالث

المراقبة المحلية للانتخابات

الـفـصل الـعـاشر

منشأ المراقبة المحلية للانتخابات: حركة المواطنين الأهلية من أجل انتخابات حرة (الفلبين) وخلفاؤها

"يتفاخر بعض مسئولي الانتخابات بأنهم يعرفون النتائج بعد فترة وجيزة من إغلاق باب الاقتراع. لقد عرفنا النتائج قبلها بشهر".

مارس كيسادا، منظم الحركة الأهلية للمواطنين للانتخابات الحرة
فبراير ١٩٩٥ معلقاً على الانتخابات في عصر ماركوس

"من الأفضل أن نشعل شمعة عن أن نلعن الظلام".

شعار الحركة الأهلية للمواطنين من أجل الانتخابات الحرة – حوالي ١٩٨٣

في أكتوبر عام ١٩٨٣ وبعد أسابيع قليلة فقط من اغتيال زعيم المعارضة ذو الشعبية بنينيو أكينو "Benigno Aquino"، اجتمع سبعة عشر شخصاً في بيت رجل الأعمال ماريانو (مارس) كيسادا " Mariano (Mars) Quesada " في ضاحية من ضواحي مانيلا لمناقشة الأزمة السياسية في بلدهم. وقرر هؤلاء المواطينون الذين ينتابهم القلق من أن يصبح العنف هو البديل الوحيد لنظام الأحكام العرفية العمقى برئاسة فرديناند ماركوس 'Ferdinand Marcos'، تنظيم حركة من المواطنين المتطوعين لإستعادة فكرة الديمقراطية فى الفلبين من خلال انتخابات حرة ونزيهة. ففى خلال عهد ماركوس تزايد شراء الأصوات المتفشى والعنف مما شجع الفلبينيين على النظر للانتخابات على أنها وسيلة لتحدى النظام. وبالتالي، وأتت المجموعة الجديدة فكرة إنشاء منظمة للمراقبة لمحاولة منع أو كشف التزوير. وللتحقق من ذلك شرعوا في حملة غيرت بعمق بلدهم ثم العالم في النهاية.

هكذا بدأت المراقبة المحلية غير الحزبية للانتخابات في الفيليبين في منتصف الثمانينات من القرن الماضي بالتجربة الرائدة للحركة الأهلية للمواطنين للانتخابات الحرة "NAMFREL)". وقبل أن تفضح هذه الحركة التزوير فى الانتخابات الرئاسية المفاجئة عام ١٩٨٦ في الفيليبين، كانت المراقبة الأهلية غير الحزبية على الانتخابات غير معروفة إلى حد كبير. وحتى المراقبة الدولية لم تكن شائعة بعد، وكان هناك شك فيما إذا كانت المراقبة المستقلة للانتخابات مناسبة وهل يمكنها أن تكون فعالة. إلا أن نجاح الحركة الباهر في استخدام مراقبة الانتخابات لإستغلال من استياء الجمهور الفيليبينى من نظام ماركوس أظهر إمكانات المراقبة المحلية وأوحي بجهود مماثلة فى شتى أنحاء العالم.

ومنذ منتصف الثمانينات من القرن الماضي وفرت المنظمات المحلية لمراقبة الانتخابات التي تم تأسيسها على غرار نموذج الحركة الأهلية قوة دفع في النضال العالمي من أجل الديمقراطية. و عملت مجموعات أهلية جديدة أو ائتلافات محلية من المنظمات غير الحكومية ومنظمات المجتمع المدني ومجموعات حقوق الإنسان والجمعيات المهنية والمنظمات الدينية والطلابية وغيرها معاً بكفاءة عالية في مراقبة الانتخابات المهمة سواء كانت انتقالية أو مثيرة للجدل بشكل أو آخر. وعلى الرغم من أن هذه المجموعات نشأت في سياق سياسي متنوع، فقد تشاركت الالتزام بضمان انتخابات تنافسية وهادفة.

ويستعرض هذا الفصل تاريخ وقصص نجاح المراقبة المحلية بمعرفة المنظمات غير الحزبية وغير الحكومية. ويقوم أيضاً أعضاء الصحافة المطبوعة والمذاعة ومسؤولو الانتخابات والأحزاب السياسية والمرشحون بمراقبة العملية الانتخابية بما فى ذلك تنظيم مراقبي الاقتراع لتجميع المعلومات في يوم الانتخاب، إلا أن التطور الدرامي في العقدين الأخيرين هو نشوء المراقبة غير الحزبية التى تقوم بها منظمات من المجتمع المدني بدلاً من القطاع السياسي الرسمي أو السلطات الانتخابية أو الأحزاب السياسية.

ومن جذورها باعتبارها استجابة خاصة لمجموعة معينة من الظروف في بلد واحد، تحولت المراقبة المحلية غير الحزبية للانتخابات إلى معيار عالمي. ومع استكمالها بالمراقبة الدولية ومساندتها بالمعونة الخارجية، أسهمت المجموعات المحلية لمراقبة الانتخابات إسهامات كبيرة في إجراء الانتخابات الديمقراطية في بلاد كثيرة. وكانت إسهاماتها مهمة بصفة خاصة بالنسبة للانتخابات الانتقالية حيث لا يثق جزء كبير من الجمهور والصفوة السياسية عادة في حياد السلطة وفي تنظيمها لانتخابات نزيهة. وبالنسبة لكثير من هذه الانتخابات شجعت منظمات المراقبة المحلية على إجراء انتخابات أكثر نزاهة وممارسات أفضل في الحملات الانتخابية ووجود جمهور ناخبين أكثر استنارة، كما أنها سعت أيضاً لردع التزوير والترهيب أو فضحهما والمساعدة في الحد من المخالفات في يوم الانتخاب. وبتوخى هذه الأهداف نجحت مجموعات المراقبة المحلية في بناء ثقة الجمهور وتشجيع المشاركة وزيادة تقبل النتائج عندما تكون الانتخابات شرعية.

ابتكار المراقبة المحلية غير الحزبية للانتخابات في الفيليبين

في عام ١٩٧٢ عندما لم يعد ماركوس قادراً على الترشح لفترة ثالثة، أعلن الأحكام العرفية مخالفاً بذلك تقليد الانتخابات المنتظمة التنافس تقريباً في الفيليبين السارى منذ الحكم الاستعمارى الأمريكى في بداية القرن العشرين. قامت حكومة ماركوس بإغلاق الصحف والاستيلاء على محطات الإذاعة والتلفزيون وبقمع الحريات الفردية. وفي عام ١٩٧٣ غيرّ ماركوس الدستور ليمد فترة ولايته ويسمح لنفسه بأن يعمل باعتباره رئيساً للجمهورية ورئيس

وزراء فى الوقت نفسه ويضمن السيطرة على مجلس وطني كان قد تأسس حديثاً. وفي عام ١٩٧٨ استخدمت القوى الموالية لماركوس التزوير لضمان الفوز في انتخابات المجلس الوطني، ثم أتاح تعديل دستوري أجرى عام ١٩٨١ لماركوس مدة رئاسية قدرها ست سنوات قابلة للتجديد وأسس لانتخابات رئاسية مباشرة. كما وضع التعديل شرطاً جديداً بشأن سن الرئيس حدده بخمسين عاماً مما منع منافسة خصمه بنينيو أكينو له. وفي شهر يونيو من نفس العام، فاز ماركوس بمدة رئاسية أخرى في انتخابات اعتراها التزوير مرة أخرى وقاطعتها المعارضة. وقد ذكر خبير في شئون الفيليبين أن انتخابات عام١٩٨١ "قبلها الجميع تقريباً باعتبارها مهزلة باستثناء جورج دبليو بوش – وكان آنذاك نائباً لرئيس الولايات المتحدة – الذى حضر حفل تنصيب ماركوس وأشاد به "لتمسكه بالمبادئ الديمقراطية وبالعملية الديمقراطية[١]".

وفي ٢١ أغسطس ١٩٨٣، أطلقت النيران على أكينو وقتل في مطار مانيلا لدى عودته للفيليبين على طائرة من الخارج بعد بقائه طويلاً في المنفى. وقتل الجنود الموجودون في الموقع على الفور الرجل الذي كان على ما يبدو يحمل السلاح، إلا أن روايات شهود العيان والأدلة الأخرى شككت في الرواية الرسمية لمقتل أكينو وذكرت ضلوع نظام ماركوس. وأعقب ذلك غضب وطني وإدانة دولية.

وقد أطلقت المجموعة الجديدة من المواطنين التي نشأت بعد اغتيال أكينو على نفسها أسم الحركة الأهلية للمواطنين للانتخابات الحرة ثم اتخذت لها اسم شهرة "نامفريل" الحركة الوطنية للمواطنين من أجل انتخابات حرة، إلا أن اختيارهم لاسمهم كان مشؤوماً فى البدء لأنه في الخمسينات من القرن الماضي كانت هناك مزاعم بأن الوكالة المركزية للمخابرات الأمريكية "CIA" قد دعمت مجموعة في الفيليبين تحمل أساساً نفس الاسم. وعندما شعرت بالقلق على مصداقيتها، أنكرت "نامفريل" الجديدة صراحةً أي علاقة لها بوكالة المخابرات الأمريكية وذلك في خطاب مفتوح نشر في شتى أنحاء البلاد. وقد تغلبت المنظمة في النهاية على هذه العقبة عندما أكدت حرفانيتها وحصلت على مساندة الكنيسة وأصحاب الأعمال والقيادات المهنية[٢].

أصبح خوزيه كونسيبسيون "Jose Concepcion"، وهو رجل أعمال ثرى وذو نفوذ كان من بين الحاضرين في اجتماع عام ١٩٨٣ في بيت مارس كيسادا، رئيساً لحركة "نامفريل". وباعتباره رئيساً لشركة كبرى هي"Corporation Republic Flour Mills"، أى شركة الجمهورية لمطاحن الدقيق، أكتسب كونسيبسيون المجموعة الجديدة مصداقية لدى بعض النخب الفيليبينية. كما أصبح كيسادا أول أمين عام لها.

وخلال الستة أشهر التالية وتوقعاً للانتخابات المحلية المحدد لها شهر مايو ١٩٨٤، جاب كل من كونسيبسيون وكيسادا أنحاء البلد للترويج لفكرة مراقبة الاقتراع ولحشد منظمين

محليين للجهود. وسرعان ما اجتذبت المنظمة الجديدة مساعدات لا تقدر بثمن تشمل المتطوعين والأموال وأجهزة الكمبيوتر من بعض جهات في مجتمع الأعمال.

والأهم من ذلك أن الكنيسة الكاثوليكية وفرت مساندة مهمة وسرعان ما أصبحت العمود الفقري للمنظمة. وقدم كهنة الأبرشيات في شتى أنحاء البلاد عظات عن حماية الانتخابات والديمقراطية. وحشدت قيادات الكنيسة المنظمين واجتذبت الأموال كما وفرت المصداقية. وقدم خايم كاردينال سين "Jaime Cardinal Sin" الدعم المعنوي كما أصبح أحد الأساقفة هو أنطونيو فورتيتش "Antonio Fortich" من مقاطعة نيجروز اوكسيدنتال "Negros Occidental" رئيساً مناوباً للمنظمة[٣].

و اجتذبت المنظمة أعداداً متزايدة دوماً من المتطوعين الشجعان من الملتزمين بالديمقراطية في بلدهم. ويعتبر كريستيان مونسود "Christian Monsod" مثالاً لذلك. فقد لقد حصل مونسود على إجازة من عمله كمدير تنفيذى في بنك استثمارى وعمل مع زوجتهويني فى أعمال التنظيم الخاصة بنامفريل في مدينة مانيلا العاصمة. وبعد ذلك وقبل الانتخابات الرئاسية المفاجئة عام ١٩٨٦، أصبح مونسود الأمين العام للمنظمة. وبدت مثالية أعضاء المنظمة الساذجة في "الأفضل أن نضيء شمعة بدلاً من أن نلعن الظلام".

التنظيم لانتخابات الكونجرس عام ١٩٨٤

كان محور الاهتمام الأول لحركة "نامفريل" هو انتخابات الكونجرس في مايو ١٩٨٤. وكانت المنظمة الجديدة قد حققت نجاحات مبكرة مدهشة في الدفع بالإصلاحات انتخابية مما أكسبها اعتماداً رسمياً وتوسعاً فى قاعدتها من المتطوعين.

وقد حثت "نامفريل" على إجراء إصلاحات موسعة في العملية الانتخابية، مثال ذلك وضع نظام جديد لتسجيل الناخبين وطباعة الاقتراع على ورق مزود بعلامة مائية لردع التزوير واستخدام حبر يتعذر محوه لمنع الأفراد من الانتخاب أكثر من مرة (ممن أطلق عليهم باللغة العامية المحلية "الناخبين الطائرين"). كما حثت على إجراء تغيرات تجعل العملية أكثر انفتاحاً، مثل توفير الحماية القانونية لمرشحي المعارضة وتوفير فرص الوصول لوسائل الإعلام بشكل أكثر عدلاً. وربما لرغبتها في الحصول على شرعية دولية أكبر، وافقت لجنة الانتخابات على إجراء بعض الإصلاحات المقترحة على الرغم من انه كانت هناك مشكلات بالنسبة لعملية تسجيل الناخبين الجديدة واستمرار التزوير في يوم الانتخاب[٤].

ولتأمين وصول المتطوعين التابعين لها لمحطات الاقتراع، طلبت "نامفريل" من لجنة انتخابات الفيليبين – والتي كان ماركوس قد عينها– اعتمادهم رسمياً. وأبرزت "نامفريل" الخبرة الواسعة والسمعة الطيبة لمجلس إدارتها. وللمرة الثانية استجابت لجنة الانتخابات ومنحت هذه

المرة الاعتماد المطلوب مما سمح لنا مفريل بأن تدعى أنها "ذراع المواطنين" الرسمي في لجنة الانتخابات.

ومن بدايتها المتواضعة نمت "نامفريل" سريعاً لتصبح منظمة حاضنة لعشرات المنظمات، فقد حشدت نحو ٢٠٠٠٠٠ متطوعاً قاموا بالمراقبة في حوالي ثلثي مواقع الاقتراع أثناء انتخابات عام ١٩٨٤.

كما نظمت "نامفريل" "الحصر السريع"، وهو نظام رائد لإحصاء وتجميع النتائج من أماكن الاقتراع. وقد أتاح ذلك التحقق من دقة الإحصاء الرسمي للاقتراع. و قد بيّن نظام الحصر السريع – من بين أمور أخرى – أن مرشحي المعارضة قد فازوا بعدد ١٦ من ٢١ مقعداً في مانيلا الكبرى، وأكد الحصر الرسمي تلك النتيجة لاحقا. ويرجع أحد المراقبين الفضل للحصر الذي أجرته "نامفريل" في منع قيام لجنة الانتخابات من سرقة أي من هذه المقاعد بالذات، وقد وجد هذا الإسهام صدى له في شيلي ونيكاراجوا و أماكن أخرى في السنوات التالية. ومن خلال التلاعب الظاهر في حصر الأصوات، حصرت لجنة الانتخابات المعارضة فى ٥٩ مقعداً فقط من ١٨٣ مقعد منتخب على المستوى الوطني[٥].

اتهمت الحكومة ولجنة الانتخابات "نامفريل" بالحزبية وزعمت أن المنظمة تلقت تمويلاً من الخارج. وبعد انتخابات عام ١٩٨٤ سحبت لجنة الانتخابات اعتماد "نامفريل" ما ابقى على متطوعيها خارج مواقع الاقتراع في الانتخابات التالية. أنكرت "نامفريل" أنها تلقت أموالاً من الخارج وضغطت لكي تعتمد مرة أخرى في الانتخابات التالية. واستمرت في عقد الاجتماعات في شتى أنحاء البلد لحشد المتطوعين وجمع التمويل من مجتمع الأعمال، ومن خلال الكنيسة، وفي بداية عام ١٩٨٥ زار عدد من أعضاء الكونجرس الأمريكي مانيلا للحث على إجراء انتخابات حرة وتقديم الدعم المعنوي لحركة "نامفريل". وقد جاءت أخيراً الموافقة على قيام الحركة بالمراقبة في نهاية عام ١٩٨٥ ولكن بعد أن أقسم رئيسها كونسيبسيون اليمين بأن المجموعة لم تتلق أية أموال من خارج البلد[٦].

فتوحات الحركة الأهلية للمواطنين: "الانتخابات المفاجئة" عام ١٩٨٦

في أواخر شهر أكتوبر ١٩٨٥ وفي بث مباشر بالتلفزيون الأمريكي مع الصحفي دافيد برينكلي "David Brinkley" أعلن ماركوس فجأة بأنه ستجرى انتخابات رئاسية، وقد تحدد موعدها بعد ذلك في ٧ فبراير ١٩٨٦ وتنافس فى هذه "الانتخابات المفاجئة" ماركوس وكورازون أرملة بنينيو أكينو.

برهنت انتخابات عام ١٩٨٦ على أنها نقطة تحول بالنسبة للحركة الديمقراطية على اتساع العالم وللمراقبة المحلية للانتخابات. ففي مواجهة الترهيب الكبير والعقبات الأخرى، نشرت "نامفريل" نحو ٥٠٠٠٠٠ متطوع في الميدان لمراقبة الاقتراعات في كافة المناطق في

البلد عملياً. وقد ساعدت "نامفريل" الناخبين في مواقع الاقتراع واستخدمت شبكة اتصال متطورة للرد على المشكلات التي يتم الإبلاغ عنها حتى أنها استأجرت طائرة مروحية للإسراع بنقل المراقبين إلى الأماكن التي يتم الإبلاغ عن وجود مشكلات بها في يوم الانتخاب[٧].

ونظراً للاهتمام الكبير في الولايات المتحدة بانتخابات الفيليبين، قامت منظمات غير حكومية عديدة – بعد أن شجعها أعضاء الكونجرس – بإرسال فرق تقصي حقائق عقب الإعلان عن الانتخابات المبكرة. وبالإضافة لذلك – ولأول مرة– نظم المعهد الديمقراطى الوطنى والمعهد الجمهورى الوطنى (الذى أصبح حالياً المعهد الجمهوري الدولي) بتنظيم بعثة لمراقبة الانتخابات، كما رأس السيناتور ريتشارد لوجار "Richard Lugar " فريقاً حكومياً أمريكيا آخراً لمراقبة الانتخابات.

وكما حدث في عام ١٩٨٤، أجرت "نامفريل" إحصاءً سريعاً للتحقق من دقة الإحصاء الرسمي للاقتراع في عام ١٩٨٦. وجمع المتطوعون المنتشرون في شتى أرجاء البلد النتائج من مواقع الاقتراع الفردية وأرسلوها لمكاتب المقاطعات. وقامت مكاتب المقاطعات بدورها بإرسالها إلى المقر الرئيسي لحركة "نامفريل" في جامعة "لاسال" في مانيلا. وأصرت لجنة الانتخابات على حصول مراقبي "نامفريل" على نتائج الفحص الرسمي من موقع الاقتراع من أحد المسئولين عن انتخابات المقاطعة، إلا أن مراقبين كثيرين نقلوا نتائج مواقع الاقتراع مباشرةً دون انتظار لكشوف الحصر الرسمية[٨]. وهكذا، تمكنت "نامفريل" من التوصل لإحساس مبكر بنتائج الانتخابات من سائر أنحاء البلد.

وبعد الانتخابات بيومين، كان الإحصاء السريع قد قام بحصر ٧,٧ مليون صوت أي نحو ثلث ما يزيد على ٢٠ مليون من مجموع الأصوات المدلى بها أظهرت أن أكينو تتفوق بنحو مليون صوت. ولم تكن لجنة الانتخابات قد حصرت سوى ١,٢ مليون فقط وأظهرت ماركوس وأكينو متساويين تقريباً[٩].

وجرى الإحصاء الرسمي ببطء في ليلة الانتخاب وفي اليوم التالي حتى أن "نامفريل" ذكرت أن ذلك "تكتيك للتأخير" وأن لجنة الانتخابات "تطيل الوقت لتحديد عدد الأصوات التي تحتاجها لتجعل ماركوس يفوز[١٠]". وقد اتفقت دراسة لاحقة لثورة الفيليبين على أن الإحصاء الرسمي "لم يكن منحازاً فحسب ولكنه كان متباطئاً بشكل متعمد حتى يمكن استبدال كشوف الحصر المزورة بالكشوف الحقيقية[١١]". وأثناء عملية الحصر والتجميع خرج نحو أربعون من العاملين في لجنة إدخال البيانات في لجنة الانتخابات في مظاهرة احتجاج – كما قالوا – على أوامر "بطبخ" النتيجة. وعلى الرغم من المؤشرات التي تنبئ بالعكس والتي أظهرها إحصاء "نامفريل" السريع، أعلنت السلطات يوم ١٤ فبراير أن ماركوس هو الفائز بعدد ١٠,٨ مليون صوتاً مقابل ٩,٣ مليون صوتاً حصلت عليها أكينو[١٢]".

كان الإحصاء السريع قد جمع في الواقع النتائج من ٧٠ في المائة من إجمالي ٨٥٠٠٠ موقع اقتراع. ومع أن حصر "تامفريل" لم يكن قاطعاً من الوجهة الإحصائية إلا أنه بين أن أكينو تتفوق على ماركوس بأكثر من نصف مليون صوت (٧,٩ مليون مقابل ٧,٤ مليون) وعلى هذا أقنعت الفلبينيين والمجتمع الدولي أن كورازون أكينو قد فازت بالفعل في الانتخابات"[١٣].

وبعد الانتخابات أشاد مؤتمر أساقفة الكنيسة الكاثوليكية بعمل "آلاف المتطوعين والعاملين في "تامفريل" ممن خاطروا بحياتهم لضمان انتخابات حرة ونزيهة"[١٤]. والحقيقة أن ثلاثة من مراقبي "تامفريل" قتلوا في يوم الانتخاب[١٥]. ومع مواجهة عقبات خطيرة للغاية، كانت جهود "تامفريل" الشاملة إنجازاً رائعاً.

بعد أن أعلن ماركوس انتصاره، خطط وزير الدفاع جوان بونس إينريل "Juan Ponce Enrile" وبعض ضباط الجيش لانقلاب. وفي يوم ٢٢ فبراير، عندما اكتشفت المؤامرة انسحب إينريل يصاحبه الفريق فيدل راموس " Fidel Ramos" لمجمع وزارة الدفاع في مانيلا. وبتشجيع من الكاردينال سين وكورازون أكينو اندفع آلاف المحتجين إلى الطريق الواسع خارج معسكر شارع "إدسا" أو شارع "Epifanio de los Santos Avenue" حيث واجهوا الدبابات لعدة أيام تالية. طالب إينريل وراموس من ماركوس التنحي ودعوا أكينو في النهاية لأداء اليمين الدستورى رئيساً للبلاد. وأخيراً، وبعد أن تخلت عنه إدارة رونالد ريجان كما تخلي عنه جيشه، اضطر ماركوس للاستقالة وهرب للمنفى في هاواي. وتولت كورازون أكينو السلطة في ٢٥ فبراير ١٩٨٦. وسجل ما عرف بعد ذلك باسم "إسدا" أو ثورة "القوى الشعبية" سجلت معلماً رئيسياً في الموجة الثالثة للديمقراطية العالمية.

المراقبة المحلية غير الحزبية "تامفريل" فيما بعد انتخابات عام ١٩٨٦

على الرغم من اتهامها بالتحيز الحزبي منذ بدايتها، أصرت "تامفريل" على أن هدفها كان هو الحفاظ على سلامة العملية الانتخابية وليس التأثير على النتائج، إلا أن الاحتفاظ بسمعة الحيادية لم يكن بالأمر السهل: فبالعمل على ضمان انتخابات نزيهة في ١٩٨٤ و١٩٨٦، كانت "تامفريل" بالتأكيد تعمل ضد نظام ماركوس على الأقل بسبب معارضة النظام نفسه للديمقراطية الحقيقية. ولكن رؤية "تامفريل" المتبصرة كانت ترى أن الاعتراف بأن النظام يزعم احترام نزاهة الانتخابات، تعنى أن هناك فرصة لمحاولة جعل ذلك الالتزام أكثر من وعد فارغ.

وبعد انتخابات عام ١٩٨٦، وفر تعيين عدد من قيادات "تامفريل" في مناصب رئيسية فى الإدارة الجديدة والمشاركة اللاحقة لغيرهم في السياسات الحزبية ذخيرة جديدة لاتهام "تامفريل" بأنها كانت متحيزة. فقد أصبح كونسيبسيون رئيس "تامفريل" وزيراً للتجارة والصناعة، وتم تعيين

نائب الرئيس فينسانت خاييم "Vincent Jayme" رئيساً لبنك الفيليبين الأهلي ثم انضم لاحقاً للوزارة، كما قبل نشطاء "نامفريل" وهم سوليتا مونسود وفينسينت باترنو وكارلوس دومينجيز مناصب حكومية رفيعة. وعين الأمين العام في اللجنة الدستورية ثم أصبح بعد ذلك رئيساً للجنة الانتخابات (بالرغم من أن هذه لم تعد مناصب حزبية). وأصبح منظمو "نامفريل" إدجاردو أنجارو وفينسنت باترنو وإرنيستو هريرا من المرشحين لانتخابات الكونجرس في مايو ١٩٨٦، وقد أيدت أكينو الثلاثة جميعاً. كان على "نامفريل" أن تحل محل خمسة وثلاثين رئيساً لفروعها في المقاطعات والمدن لأنهم فضلوا أن يترشحوا أو يشاركو في الأنشطة الحزبية السياسية[١٦].

وفى الوقت نفسه، استمرت "نامفريل" في الدعوة للإصلاح الانتخابي وتحديث العملية الانتخابية وتعيين أعضاء لجان الانتخابات من المهنيين والمستقلين. وفي عام ١٩٨٧، قامت "نامفريل" والمنظمات التابعة لها بمراقبة استفتاء دستورى وانتخابات الكونجرس.

وتطورت مراقبة الانتخابات في الفيليبين بعد عام ١٩٨٦ لكي تشمل منظمات كانت قد تأسست حديثاً وكذلك مجموعات كانت موجودة من قبل تعمل بمزيد من الاستقلال في ظل هويتها الذاتية المنفصلة. وبذلك ففي الانتخابات اللاحقة أصبحت "نامفريل" واحدة من مجموعات الائتلاف العام لمراقبة الانتخابات عديدة بعد أن كانت "الماركة المسجلة" له. وفى انتخابات الرئاسة والكونجرس عام ١٩٩٢، أسس منظمون تابعون للكنيسة الكاثوليكية "مجلس الابراشيات الرعوى من أجل الانتخاب المسئول" و "رعاية الانتخاب" ومنظمات أخرى لتوعية الناخبين ورصد جوانب العملية الانتخابية. ووفرت "نامفريل" التى استمرت قائمة باعتبارها مؤسسة حرة، المساعدة الفنية للمجموعات الأخرى ونظمت الحصر السريع (الذى يسمى الحصر الموازى للأصوات في أماكن أخرى).وفى انتخابات ١٩٩٢، نظمت"نامفريل" الحصر السريع بالتعاون مع منظمات الإعلام تحت مسمى الحصر السريع للمواطنين والإعلام. وقد أبرز الحصر السريع الناجح فى ١٩٩٢ "نامفريل" مرة أخرى منظمة على مستوى عال من الكفاءة والمصداقية.

ومنذ منتصف الثمانينات من القرن الماضي، قدم متطوعي "نامفريل" خدماتهم باعتبارهم مراقبى للاقتراع وللانتخابات ومدربين لتوعية الناخبين لكل الانتخابات الوطنية التى تمت في الفيليبين. وأقام المنظمون مؤسسة دائمة. وأثناء التسعينيات من القرن الماضي، استمرت "نامفريل" في الضغط من أجل إجراء الإصلاحات الانتخابية واوصت بمرشحين مستقلين للجنة الانتخابات كما شاركت في تحديث العملية الانتخابية وإدخال الحاسبات الالكترونية فيها. وبالتعاون مع مجموعات أخرى، نظمت جهود الرصد لانتخابات لاحقة في الأعوام ١٩٩٥ و١٩٩٨ و٢٠٠١.

كان لنجاح "نامفريل" عدة أسباب من بينها أن قامت "نامفريل" بإرساء تقاليد للسياسة الانتخابية في الفيليبين. وبخلاف بلاد أخرى كثيرة جرت فيها انتخابات بعد فترات من الحكم الاستبدادي، كانت للفيليبين خبرة واسعة سابقة في الانتخابات والمنافسة بين الأحزاب المتعددة. وسعت "نامفريل" لاستعادة عملية تم تشويهها وإفسادها بدلاً من تأسيس عملية جديدة.

ففي استعدادها السابق للانتخابات عام ١٩٨٤ و١٩٨٦، تم تنظيم "نامفريل" باعتبارها ائتلافاً أو منظمة شاملة جمعت معاً أكثر من ١٠٠ مجموعة دينية وجمعيات مهنية ومجموعات عمالية وغيرها من المنظمات غير الحكومية. وقد حشدت المنظمات الأعضاء المتطوعين للجهود الواسعة كما أنها كثيراً ما وفرت المنظمين من أجل "نامفريل" ودفعت رواتبهم. وبهذه الطريقة عبأت "نامفريل" الموارد بأسلوب فعال واستراتيجي.

كما كان لحركة "نامفريل" حلفاء أقوياء، فقد أمدت مشروعات الأعمال التي يملكها أو يديرها الإصلاحيون من بين الصفوة الفلبينية المنظمة بالموارد المالية وبالخبرة الإدارية. وبالإضافة لذلك، استطاعت "نامفريل" أن تستفيد من السلطة الأخلاقية والنفوذ السياسي والهيكل التنظيمي وموارد الكنيسة الكاثوليكية[١٧].

تقاسم فكرة المراقبة المحلية غير الحزبية للانتخابات "نامفريل"

تعلم نشطاء من عدد من البلاد من النجاح المرموق للمراقبة المحلية للانتخابات في الفيليبين فبعد انتخابات عام ١٩٨٦ التي تعتبر نقطة تحول، بدأ ممثلو "نامفريل" مبكراً وبجدية تقاسم تجاربهم مع مجموعات مراقبة الانتخابات الوليدة في شتى أنحاء العالم.

كان المعهد الديمقراطي الوطني الناشئ في الولايات المتحدة من الهيئات التي تعلمت من "نامفريل"، وقد افترض كثير من المعلقين أن المعهد الديمقراطي الوطني قد ساعد "نامفريل" لبدء عمله إلا أن العكس هو الأقرب للصواب. والواقع أن قرار المعهد الديمقراطي الوطني بتنظيم أول بعثة مراقبة دولية له لانتخابات الفيليبين عام ١٩٨٦ وتفاعله مع "نامفريل" أثناء هذه الانتخابات ربما كان أفضل تجربة مشكّلة للمعهد الديمقراطي إن لم تكن لمساعدات الولايات المتحدة للديمقراطية بشكل أعم. إن تجربة المعهد في المراقبة الدولية والمحلية للانتخابات في الفيليبين عام ١٩٨٦، ساعدت على تشكيل توجهات المعهد والكثير من جهود التعزيز الدولي للديمقراطية لمدة للعقد ونصف العقد التاليين.

و إذ شاهد المعهد "نامفريل" أثناء العمل وإدراكه للإمكانات الهائلة للمراقبة المحلية، قرر أن يتقاسم الفكرة مع أماكن أخرى. ففي أوائل عام ١٩٨٧، جاء المعهد بنشطاء من تسعة بلاد إلى الفيليبين لمراقبة الاستفتاء الدستوري والتعلم من تجربة "نامفريل". وخلال العقد التالي – أو نحو ذلك – تعاون المعهد الديمقراطي الوطني و"نامفريل" للنهوض بإمكانات المراقبة المحلية

وتقاسم تجربة الفيليبين بإرسال منظمين من "نامفريل" لعشرات من البلاد المتجهة نحو الديمقراطية. وبالمثل، أرسل المعهد الديمقراطي أرسل منظمين من تجارب سابقة أخرى في مجال المراقبة المحلية إلى بلاد أكثر فأكثر. ففي يناير ١٩٩١ – على سبيل المثال – انضم ناشط من بلغاريا إلى ممثل من "نامفريل" في بنجلاديش لتقديم المشورة لمجموعات مراقبة الاقتراع بشأن التعبئة للانتخابات الانتقالية هناك عقب احتجاجات جماهيرية أجبرت الرجل القوي حسين محمد إرشاد "Hossain Mohammed Ershad" على الاستقالة. وفي أغسطس ١٩٩١، اشترك ممثلون عن مجموعات من شيلي وناميبيا وكذلك من "نامفريل" في التخطيط الأولي وفي الدورات التدريبية للمراقبة المحلية في زامبيا. وأثناء فترة الانتخابات الانتقالية ١٩٩٥-١٩٩٦ ساعد منظمون لمراقبة الانتخابات من بيرو في جهود مماثلة في نيكاراجوا. ومع تزايد البلاد التي تجري انتخابات انتقالية تراقبها مجموعات محلية أصبح النشطاء المتمرسون ينتقلون من مكان لآخر لتشجيع الجهود الرقابية الجديدة وتقديم المشورة لها. وبهذه الطريقة تمكنت مجموعات جديدة – تعمل عادةً في ظل مناخ سياسي صعب – من تعلم من تجارب النجاح والفشل السابقة وتطويع المواد والمناهج والحصول على الدعم المعنوي الأساسي[١٨].

وعلى الرغم من اختلاف الظروف السياسية والتحديات، كانت دوافع النشطاء والتزاماتهم متماثلة في الأساس في البلاد المختلفة. وبعد ذلك بسنوات ذكر لورانس لاشمانسينغ "Lawrence Lachmansingh" – وهو من أسس في أوائل التسعينيات من القرن الماضي مجموعة ناجحة للغاية لمراقبة الانتخابات في غيانا تسمى مكتب مراقبة الانتخابات وأصبح بعد ذلك مستشاراً للمعهد الديمقراطي الوطني لدى منظمات مراقبة الانتخابات في عدة بلاد- لصحيفة *نيويورك تايمز*:أن الأمر يكاد يكون واحداً أينما ذهبت. ففي ذهن الشعب تجد الأمل والرغبة في التغيير والديمقراطية ويقرنها أولاً بالانتخابات الديمقراطية. والشعب عادةً ما تراوده توقعات غير واقعية إلا أن هناك دائماً هذا العنصر الأساسي وهو الأمل الذى يدفع المواطنين المعنيين للرغبة في تقديم مساهمتهم. قد نسميها وطنية أو فضيلة أو شجاعة أو استشهاد أحيانا[١٩].

وأصبحت تفاعلات الدعم المتبادلة بين النشطاء الديمقراطيين عبر الحدود الوطنية هذه، والتى كانت ابتكاراً جديداً، جزءاً من حركة ديمقراطية عالمية حقاً.

المراقبة المحلية للانتخابات تدعم دورها

بعد الفيليبين، وجدت المراقبة المحلية للانتخابات صدى لها في أمريكا اللاتينية في أواخر الثمانينيات من القرن العشرين. ففي عام ١٩٨٨ أجرت شيلي استفتاء حول مد حكم الرئيس أوجوستو بينوشيه "Augusto Pinochet" من عدمه وكان قد استولى على السلطة بانقلاب

عسكري عام ١٩٧٣. وبدلاً من مقاطعة عملية غير ديمقراطية بطبيعتها، تجمع معارضو بينوشي للتغلب على الرجل القوى بطريقته ذاتها. وقامت المنظمة المدنية "الحملة من أجل الديمقراطية "CIVITAS" بتنظيم برامج توعية مدنية لتشجيع المشاركة. كما قامت لجنة الانتخابات الحرة باستحداث أسلوب مبتكر لحصر الأصوات الذى يستخدم لأول مرة منهجاً يقوم على أساس إحصائي بالعينة. وفي بنما عام ١٩٨٩، عمل أرباب الأعمال وقيادات الكنيسة معاً للضغط من أجل إجراء انتخابات حرة، كما نظمت مجموعة من جموع جماهير الكنيسة حصرها الموازى الخاص للأصوات. وبالمثل، نظم مركز الدراسات الديمقراطية بتنظيم مشاهدة الاقتراع والحصر الموازي في بارجواي بالنسبة لانتخاب المحليات عام ١٩٩١ والانتخابات الوطنية في ١٩٩٣. ولعبت المجموعات المحلية لمراقبة الانتخابات دوراً مهم في الانتخابات الدومينيكية وفي هايتي عام ١٩٩٠ كما بدأت بالتنظيم في نفس هذا العام لانتخابات في غيانا التي أجريت أخيراً في عام ١٩٩٢.

وفي المكسيك حفز التزوير الخطير الذي ابتليت به انتخابات عام ١٩٩٨ ونموذج المنظمات المدنية في الفيليبين وأماكن أخرى إلى دفع منظمات مدنية كثيرة على تنظيم مباردرات مراقبة الانتخابات. وبدأت منظمات مكسيكية غير حكومية عديدة في مراقبة انتخابات الولايات عام ١٩٩١ بدعم من مجموعات دولية مثل المعهد الديمقراطي الوطنى ومجلس جيمي كارتر لرؤساء الحكومات المنتخبين فى انتخابات حرة والمركز الكندي الدولي لحقوق الإنسان والتنمية الديمقراطية، وقد شملت أنشطتها الحصر السريع على أساس إحصائي. وفي أواخر عام ١٩٩٣، بدأت سبع منظمات غير حكومية من جميع الأطياف السياسية في عقد اجتماعات غير رسمية حول اهتمامها المشترك بالانتخابات النزيهة. وفي عام ١٩٩٤، حول هذا الائتلاف غير الرسمي نفسه إلى تحالف مدنى. وبالنسبة للانتخابات الرئاسية في أغسطس ١٩٩٤ خشد التحالف المدنى جهوداً كبيرة لمراقبة الانتخابات[٢٠].

ومع سقوط سور برلين في أواخر عام ١٩٨٩، الذى أعقبته سلسلة سريعة من الانتخابات فى أوائل عام ١٩٩٠، سرعان ما رسخت مراقبة الانتخابات أقدامها في شرقى أوروبا ووسطها أيضاً. وفي بلغاريا شكلت مجموعة من الطلبة الجمعية البلغارية للانتخابات الحرة "BAFE" لمراقبة أول انتخابات تنافسية للرئاسة في هذا البلد في يونيو من عام ١٩٩٠. ونظمت الجمعية البلغارية مثل أسلافها في الفيليبين وأمريكا اللاتينية مشاهدين للاقتراع في يوم الانتخاب، وفي بضعة أيام قليلة فحسب حشدت المجموعة أكثر من ٨٠٠٠ متطوعاً. واستناداً إلى تجربة شيلي نظمت الجمعية البلغارية واحدة من أوائل وأنجح عمليات الحصر الموازي للأصوات على أساس إحصائي. وفي رومانيا، حشدت جمعية مناصرة الديمقراطية نحو ٦٠٠٠ مراقباً لانتخابات عام ١٩٩٢. وفي ألبانيا في نفس العام راقبت جمعية تأسست حديثاً،

وهي جمعية الثقافة الديمقراطية، أول انتخابات برلمانية تنافسية وصلت للحكم من خلالها أول حكومة غير شيوعية[٢١].

كما ظهرت أيضاً المراقبة المحلية في أوائل التسعينيات من القرن العشرين في أفريقيا. وفى الانتخابات الانتقالية التي أشرفت عليها الأمم المتحدة في ناميبيا عام ١٩٨٩ سجل مجلس الكنائس في ناميبيا عمليات ترهيب تتصل بالانتخابات وراقبت منظمة غير حكومية تدعى "خطة ناميبيا للسلام ٤٣٥" برصد وسائل الإعلام. ومع ذلك، فإن أولى منظمات تستهدف مراقبة الانتخابات علي نطاق واسع في أفريقيا كما هو مبين أدناه تأسست في زامبيا من أجل أول انتخاب متعددة الأحزاب فيها عام ١٩٩١. واتخذ فريق زامبيا المستقل لمراقبة الانتخابات ولجنة زامبيا لتنسيق مراقبة الانتخابات (والتي سميت فيما بعد مؤسسة العملية الديمقراطية) لهما نموذجاً مباشراً على غرار الجهود الرقابية في الفيليبين وشيلي وبلغاريا.

وفي جنوب شرق آسيا، قامت المنظمات غير الحكومية أيضاً بتنظيم جهود كبيرة لمراقبة الانتخابات في عدة بلاد في أوائل التسعينيات من القرن العشرين. وقام ائتلافان منفصلان بمراقبة انتخابات انتقالية مهمة في بنجلاديش في فبراير ١٩٩١ هما حركة بنجلاديش للانتخابات النزيهة "BMNA" ومجلس التنسيق لحقوق الإنسان في بنجلاديش "CCHRB". وكانت حركة بنجلاديش هي المنظمة الجامعة لجهود مراقبة الانتخابات لعدد من المنظمات غير الحكومية ومنظمات حقوق الإنسان والمنظمات المهنية والتجارية. وكان مجلس التنسيق ائتلافاً قائماً لمنظمات حقوق الإنسان لديه خبرة في رصد الاقتراع لانتخاب المحليات في مارس ١٩٩٠. وفى الانتخابات الوطنية في بنجلاديش عام ١٩٩٦، ظهر تحالف مراقبة الانتخابات النزيهة، وهو ائتلاف جديد لعشرات من المنظمات غير الحكومية والمجموعات الأخرى المحلية، باعتباره المنظمة المحلية الرئيسية لمراقبة الانتخابات وهو وضع احتفظت به في عام ٢٠٠١. وفي تايلاند عام ١٩٩٢، وبعد أن تنحت حكومة عسكرية كانت قد استولت على الحكم في انقلاب سابق، تولت الحكومة المؤقتة إقامة منظمة مستقلة – مراقب الاقتراع – لمراقبة الانتخابات المزمعة لاستعادة الديمقراطية. وفي باكستان نظمت لجنة حقوق الإنسان – وهي مجموعة خاصة لحقوق الإنسان – شبكة متواضعة من مراقبي الاقتراع للانتخابات البرلمانية عام ١٩٩٣. وفي نيبال – من أجل أول انتخابات وطنية لأحزاب متعددة عام ١٩٩٤ – تجمعت عشر منظمات لحقوق إنسان ومنظمات مدنية معاً لإنشاء اللجنة الوطنية لمراقبة الانتخابات. وفي سريلانكا وفي نفس العام شكل عدد من المنظمات غير الحكومية منظمة العمل الشعبي من أجل انتخابات حرة ونزيهة وحركة الانتخابات الحرة و النزيهة.

وفي الشرق الأوسط ربما كانت أول منظمة لمراقبة الانتخابات هي اللجنة الوطنية للانتخابات الحرة في اليمن. ولمواجهة عراقيل عديدة، حشدت هذه المجموعة أكثر من ٤٠٠٠ متطوع من أجل أول انتخابات متعددة الأحزاب في اليمن عام ١٩٩٣ والتي جرت بعد إعادة الاندماج الرسمي بين اليمن الشمالي واليمن الجنوبي[٢٢].

وفي أوائل التسعينيات من القرن الماضي، أصبحت مراقبة الانتخابات محور اهتمام تجمعات متعددة الجنسية من المنظمات غير الحكومية من البلاد النامية والديمقراطيات الناشئة في حدود مناطقها الجغرافية. فعلى سبيل المثال، ظهرت منظمة غير حكومية متعددة الجنسية في غرب أفريقيا لرصد الانتخابات في المنطقة. وجاءت مجموعة الدراسة والبحث عن الديمقراطية والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والمعروفة بالاسم المختصر لها بالفرنسية جيرد "GERDDES" بقيادات مدنية من البلاد المتجاورة لمراقبة الانتخابات الانتقالية التى جرت في بنين عام ١٩٩١، لم تكن "جيرد" منظمة محلية للمراقبة بمعنى الكلمة ولكنها كانت مختلطة – جزء محلي وجزء دولي، جزء من النشطاء وجزء من الأكاديميين – وتمثل تطوراً وتطويعاً للمراقبة غير الحزبية لتضم منظمات غير حكومية من البلاد النامية في النظام الناشئ للمراقبة الدولية.

وتجمعت مجموعات غير حكومية في مناطق أخرى أيضاً مع بعضها البعض لمراقبة الانتخابات الإقليمية تحت مظلة واحدة. وأرسلت رابطة جنوب آسيا للتعاون الإقليمي "SAARC"، التي كونها المركز الدولي للدراسات العرقية ومقره في مدينة كولومبو– مراقبين غير حكوميين من المنطقة لانتخابات جرت في جنوب آسيا منذ الانتخابات الانتقالية التى تمت في بنجلاديش عام ١٩٩١. وفي عام ١٩٩٧، شكلت مجموعة من المنظمات غير الحكومية لحقوق الإنسان ومراقبة الانتخابات أصلاً من جنوب شرقي آسيا الشبكة الآسيوية للانتخابات الحرة لتشجيع التعاون الإقليمي في مراقبة الانتخابات مع مراقبة الوضع بصفة خاصة في كمبوديا. وقد أرسلت الشبكة الآسيوية مراقبين من المجموعات الأعضاء بها لانتخابات كمبوديا. في عام ١٩٩٨ ثم بعد ذلك لانتخابات إندونيسيا وتيمور الشرقية وبنجلاديش وسريلانكا. وكان عدد كبير من المنظمات غير الحكومية المكونة لهذه الائتلافات قد تشكلت لأغراض أخرى غير مراقبة الانتخابات إلا أنها بعد ذلك رأت أهمية الانتخابات الديمقراطية في البلاد المجاورة.

وبعد ذلك بسنوات قليلة وبعد أن وطدت نفسها داخل بلدها، قام بعض المنظمات المحلية لمراقبة الانتخابات في شرق ووسط أوروبا. بالمثل بالنظر باهتمام إلى الانتخابات في البلاد أخرى في المنطقة على الرغم من أنها احتفظت بهويتها كمنظمات بدلاً من تكوين مجموعات إقليمية. فعلى سبيل المثال، فانه بعد أن راقب الانتخابات في بلدها ذاتها في يناير عام ٢٠٠٠، حول تنظيم مواطني كرواتيا لمراقبة الانتخابات "GONG" انتباهه نحو الجهود الرامية للإطاحة بـ "سلوبودان ميلوسيفتش "Slobodan Milosevic" في يوغوسلافيا. وبالمثل، فإنه بالرغم من أن "نامفريل" كانت شكلياً جزء من الشبكة الآسيوية للانتخابات الحرة فقد نظمت على نحو متزايد برامجها الخاصة للمراقبة الدولية في بلاد أخرى بما في ذلك كمبوديا عام ١٩٩٨ وإندونيسيا عام ١٩٩٩ (راجع الجداول من ١٠–١ إلى ١٠–٤).

المراقبة المحلية تواجه مقاومة

روج المعهد الديمقراطي الوطنى و"تامفريل"، للمراقبة المحلية غير الحزبية للانتخابات في الأيام الأولى و انضمت إليهما قائمة متنامية من منظمات مراقبة الانتخابات في الديمقراطيات الناشئة. وأيد مؤتمر الأمن والتعاون في أوروبا هذه الممارسة بشدة في وثيقته الصادرة في كوبنهاجن عام ١٩٩٠ والتي أعلنت أن "وجود المراقبين سواء الأجانب أو المحليين من شأنه أن يدعم العملية الانتخابية". وقد أقرت الوثيقة بصفة خاصة مبدأ السماح بالمراقبين من "المؤسسات والمنظمات الخاصة المناسبة[٢٣]". وبعد ذلك، أدرج مكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان التابع لمنظمة الأمن والتعاون الأوروبي هذه القضية في برامج لتقديم المعونة وتقيمه للانتخابات. وفي منتصف التسعينيات من القرن العشرين، كانت منظمة الأمن والتعاون الأوروبي تركز على نحو متزايد على حق مجموعات المراقبة المحلية في وضع تقديراتها للانتخابات في البلاد الأعضاء، ولكن بالرغم من الالتزامات التي تنص عليها وثيقة كوبنهاجن إلا أنه حتى دول أعضاء في منظمة الأمن والتعاون الأوروبي استمرت في تقييد مشاركة المجموعات المحلية.

وعندما أصبحت مراقبة الانتخابات أكثر انتشاراً وأثبتت فاعليتها، وجدت الحكومات القائمة في بلاد كثيرة أنها تمثل تهديداً لها. وأصبحت قوانين الانتخابات هي أحدى جبهات المعركة وزاد الجدل حول قضايا مثل اعتماد المراقبين والدخول إلى مواقع الاقتراع، كما حدث في اليمن عام ١٩٩٣، ذكرت السلطات أن قوانين الانتخابات لديها لا تسمح بالمتابعة المحلية للاقتراع. وفي بلاد أخرى بما في ذلك رومانيا وأوكرانيا، ساعدت الضغوط الخارجية على وضع الضوابط القانونية التي تتيح دخول المجموعات المحايدة والمعتمدة للمراقبة إلا أن السلطات استمرت في المقاومة. وفي رومانيا واليمن – كما في غيرها – نظمت السلطات أيضاً مجموعات بديلة للمراقبة لإضعاف تأثير المجموعات القائمة. وخطرت السلطات في عدد من البلاد الأخرى بكل بساطة المراقبين المحليين بينما فرضت بلاد أخرى منها أذربيجان وبيلاروسيا وقيرغستان وسلوفاكيا القيود المكبلة لدخول لمواقع الاقتراع والحصر و/أو قيوداً على المساعدة الخارجية للمجموعات المحلية للمراقبة. وفي بيلاروسيا وكارجيستان، لجأت السلطات إلى ترهيب المراقبين المحليين. وفي مصر وجهت السلطات التهم الجنائية للنشطاء الذين ينوون تنظيم جهود رقابية.

الجدول ١٠-١

منظمات محلية مختارة لمراقبة الانتخابات في أوروبا والإتحاد السوفييتي السابق

البلد أو الدائرة	منظمة مراقبة الانتخابات	انتخابات رئيسية تمت مراقبتها	عدد مراقبي الاقتراع المبلغين (بالتقريب)	التعليقات
ألبانيا	جمعية الثقافة الديمقراطية	مارس ١٩٩٢، مايو – يونيه ١٩٩٦، يونيه– يوليو ١٩٩٧، يونيه – أغسطس ٢٠٠١	٢٠٠٠ (١٩٩٢) ١٤٥٠ (١٩٩٧)	
أرمينيا	هذا هو اختيارك	سبتمبر ١٩٩٦، مارس – مايو ١٩٩٨ مايو ١٩٩٩		منعت منظمات مراقبة الانتخابات (١٩٩٨)
أذربيجان	من أجل مجتمع مدنى	أكتوبر ١٩٩٨، نوفمبر ٢٠٠٠، يناير ٢٠٠١		قيود
بيلاروسيا	شبكة المبادرات المدنية للمراقبة المستقلة جمعية المنظمات الديمقراطية غير الحكومية المجلس المركزي للتنسيق	أكتوبر ٢٠٠٠	٢١٨٨٧ معتمدين (سبتمبر ٢٠٠١)	
البوسنة والهرسك	مركز المبادرات المدنية شبكة المنظمات غير الحكومية	سبتمبر ١٩٩٨، نوفمبر ٢٠٠٠	أكثر من ٥٠٠٠ (٢٠٠٠)	
	مركز المبادرات المدنية للانتخابات ٢٠٠٢	أكتوبر ٢٠٠٠	٦٠٠٠	

بلغاريا	الجمعية البلغارية للانتخابات النزيهة والحقوق المدنية (BAFECR)	يونيه ١٩٩٠، أكتوبر ١٩٩١،يناير ١٩٩٢، ديسمبر ١٩٩٤، أكتوبر– نوفمبر ١٩٩٦، أبريل ١٩٩٧، يونيه ٢٠٠١	١٠٠٠٠ (١٩٩١) أكثر من ١٠٠٠٠ (٢٠٠١)	
كرواتيا	تنظيم مواطني كرواتيا لمراقبة الانتخابات (GONG)	ابريل ١٩٩٧، يونيه ١٩٩٧، يناير ٢٠٠٠، فبراير ٢٠٠٠	٤٠٠٠	غير معتمدين (١٩٩٧)
جورجيا	الجمعية الدولية للانتخابات النزيهة والديمقراطية	نوفمبر ١٩٩٥، أكتوبر – نوفمبر ١٩٩٩ ابريل ٢٠٠٠		
كوسوفو (صربيا ومونتنيجرو)	حركة كوسوفا للعمل من أجل المبادرات المدنية مجلس الدفاع عن الحقوق والحريات الإنسانية	أكتوبر ٢٠٠٠ (انتخاب محليات)		
جمهورية القيرغير	الائتلاف من أجل الديمقراطية والمجتمع المدني	فبراير– مارس ٢٠٠٠، أكتوبر ٢٠٠٠		
مقدونيا	منظمة (MOST) والمواطنون للمواطنين	سبتمبر ٢٠٠٢ ٢٠٠٠ (انتخابات محليات)	٣٠٠٠ ١٥٠٠	

مونتنيجرو (صربيا ومونتنيجرو)	مركز الرصد (CEMI) ومركز التحول الديمقراطي	أكتوبر ١٩٩٧، ابريل ٢٠٠١، أكتوبر ٢٠٠٢		
مولدوفا	رابطة الدفاع عن حقوق الإنسان في مولدوفا	مارس ١٩٩٨، فبراير ٢٠٠١		
رومانيا	المؤيدون للديمقراطية(LADO)	سبتمبر ١٩٩٢، أكتوبر ١٩٩٢ نوفمبر ١٩٩٦، نوفمبر ٢٠٠٠	٤٧٠٠ (١٩٩٦): (LADO)	قيود
روسيا	جمعية المراقبين الروس ائتلاف الأصوات (أحزاب ليبرالية، ليست مستقلة)	مارس ٢٠٠٠		
سلوفاكيا	العين المدنية (سابقا جمعية الانتخابات النزيهة) (١٩٩٨)	سبتمبر ١٩٩٨، مايو ١٩٩٩ سبتمبر ٢٠٠٢		قيود (١٩٩٨)
أوكرانيا	اللجنة غير الحزبية للناخبين في أوكرانيا	مارس ١٩٩٤، يونيه١٩٩٤، مارس١٩٩٨، أكتوبر- نوفمبر ١٩٩٩ ، مارس ٢٠٠٢	٢٤٠٠٠ (٢٠٠٢)	غير مسموح لها (١٩٩٩)
صربيا ومونتنيجرو	مركز الانتخابات الحرة والديمقراطية (CeSID) مركز الرصد(CEMI)	ديسمبر ٢٠٠٠، سبتمبر ٢٠٠٢		

الجدول ١٠-٢

منظمات محلية مختارة لمراقبة الانتخابات في منطقة آسيا والمحيط الهادئ

البلد أو الدائرة	منظمة مراقبة الانتخابات	انتخابات رئيسية تمت مراقبتها	عدد مراقبي الاقتراع المبلغين (بالتقريب)
بنجلاديش	رابطة مراقبة الانتخابات النزيهة مجلس التنسيق لحقوق الإنسان في بنجلاديش حركة بنجلاديش للانتخابات النزيهة جمعية بنجلاديش لتنفيذ حقوق الإنسان	فبراير ١٩٩٦، يونيو ١٩٩٦ أكتوبر ٢٠٠١ فبراير ١٩٩١	١٧٠٠٠ (يونيو ١٩٩٦)
كمبوديا	لجنة الانتخابات الحرة والنزيهة ائتلاف الانتخابات الحرة و النزيهة اللجنة المحايدة و غير المنحازة للانتخابات الحرة في كمبوديا	مايو ١٩٩٣، يوليو ١٩٩٨	
هونج كونج	مرصد هونج كونج لحقوق الإنسان	مايو ١٩٩٨، سبتمبر ٢٠٠٠	
إندونيسيا	اللجنة المستقلة لرصد الانتخابات (KIPP) الشبكة الجامعية للانتخابات الحرة(UNFREL) منتدى العمداء، الشبكة الشعبية للتثقيف السياسي (JPPR)	مايو ١٩٩٧، يونيو ١٩٩٩ يونيو ١٩٩٩	٣٠٠٠٠٠

ماليزيا	رقابة المواطنين الماليزيين للانتخابات	نوفمبر ١٩٩٩	
نيبال	اللجنة الوطنية لمراقبة الانتخابات	نوفمبر ١٩٩٤، مايو ١٩٩٩	
باكستان	لجنة حقوق الإنسان في باكستان	أكتوبر ١٩٩٠، أكتوبر ١٩٩٣ فبراير ١٩٩٧، أكتوبر ٢٠٠٢	
الفيليبين	الحركة الأهلية للمواطنين من أجل انتخابات حرة (NAMFREL)	مايو ١٩٨٤، فبراير ١٩٨٦ مايو ١٩٩٢، مايو ١٩٩٥ مايو ١٩٩٨، مايو ٢٠٠١	٥٠٠٠٠٠
كوريا الجنوبية	ائتلاف المواطنين لانتخابات نظيفة ونزيهة	ديسمبر ١٩٩٢	
سريلانكا	حركة الانتخابات الحرة والنزيهة التحالف الشعبى للانتخابات الحرة والنزيهة	نوفمبر ١٩٩٤، أغسطس ١٩٩٤ ديسمبر ١٩٩٩، أكتوبر ٢٠٠٠، ديسمبر ٢٠٠١	
تايلاند	مركز رصد العنف الانتخابي أثناء مراقبة الاقتراع	سبتمبر ١٩٩٢، نوفمبر ١٩٩٦ مارس – يوليو ٢٠٠٠	

الجدول ١٠-٣

منظمات محلية مختارة لمراقبة الانتخابات فى أفريقيا والشرق الأوسط

البلد أو الدائرة	منظمة مراقبة الانتخابات	انتخابات رئيسية تمت مراقبتها	عدد مراقبي الاقتراع المبلغين (بالتقريب)	ملاحظات
بنن	مجموعة الدراسات والبحوث عن الديمقراطية والتنمية الاقتصادية والاجتماعية	يونيو ١٩٩١، مارس ١٩٩٥ مارس ١٩٩٦ ، مارس ١٩٩٩ مارس ٢٠٠١		
بوروندي	الرابطة البوروندية لحقوق الإنسان مجموعة المراقبين المستقلين	يونيو ١٩٩٣		
تشاد	مجموعة الدراسات والبحوث حول الديمقراطية والتنمية _ تشاد (GERDDES)	يونيو- يوليو ١٩٩٦		
مصر	اللجنة المستقلة للمراجعة الانتخابية (برعاية المنظمة المصرية لحقوق الإنسان ومركز ابن خلدون ومنظمات غير حكومية أخرى)	نوفمبر ١٩٩٥ أكتوبر ١٩٩٩، نوفمبر- ديسمبر ٢٠٠٠	٦٠٠	تم إلقاء القبض على المنظمين قبل انتخابات عام ٢٠٠٠

	مركز ابن خلدون للدراسات الاجتماعية والإنمائية			
أثيوبيا	أ-بو – جي دا (المؤتمر الاثيوبي للديمقراطية)	يونيو ١٩٩٢ ، يونيو ١٩٩٤		
غانا	مركز الديمقراطية و التنمية ائتلاف المراقبين المحليين	ديسمبر ١٩٩٦ ديسمبر ٢٠٠٠		
كينيا	الوحدة الأهلية لمراقبة الانتخابات معهد التوعية الديمقراطية المجلس الوطني لكنائس كينيا اللجنة الكاثوليكية للعدل والسلام مجموعة رصد التحول	ديسمبر ١٩٩٢ ديسمبر ١٩٩٧ ديسمبر ٢٠٠٢	٧٥٠٠-١٠٠٠٠ ٣٠٠٠٠	
ليبريا	الشبكة الليبيرية لمراقبي الانتخابات	يوليو ١٩٩٧		
مالاوى	لجنة الشئون العامة	مايو ١٩٩٤		

موزمبيق	جمعية موزمبيق للديمقراطية (AMODE) منتدى التوعية المدنية (FECIV)	ديسمبر ١٩٩٩		
ناميبيا	مجلس ناميبيا للكنائس خطة ناميبيا للسلام	نوفمبر ١٩٩٨		
النيجر	مجموعة الدراسات والبحوث حول الديمقراطية والتنمية – النيجر	يوليو ١٩٩٦		
نيجيريا	مجموعة رصد التحول	فبراير ١٩٩٩		
فلسطين(الضفة الغربية وغزة)	اللجنة الفلسطينية للمراقبة المحلية	يناير ١٩٩٦	٢٢٠٠	
السنغال	مجموعة الدراسات والبحوث حول الديمقراطية والتنمية	فبراير ١٩٩٣، مايو ١٩٩٣ فبراير ٢٠٠٠ ، مارس ٢٠٠٠		
سيرا ليوني	الرقابة الوطنية على الانتخابات	مايو ٢٠٠٢		
جنوب أفريقيا	ائتلاف جنوب أفريقيا لمراقبة المجتمع المدني	ابريل ١٩٩٤		
تنزانيا	لجنة تنزانيا لمراقبة الانتخابات	أكتوبر ٢٠٠٠		

اليمن	اللجنة الوطنية للانتخابات الحرة المعهد الديمقراطي العربي لجنة مراقبة الانتخابات	ابريل ١٩٩٣ ابريل ١٩٩٧	أكثر من ١٥٠٠٠	
زامبيا	مؤسسة العملية الديمقراطية (لجنة زامبيا لتنسيق مراقبة الانتخابات سابقاً) (ZEMCC) فريق زامبيا المستقل للرصد (ZIMT)	أكتوبر ١٩٩١ نوفمبر ١٩٩٦ ديسمبر ٢٠٠١		
زيمبابوي	شبكة دعم الانتخابات	يونيو ٢٠٠٠ ، مارس ٢٠٠٢		

الجدول ١٠-٤

منظمات محلية مختارة لمراقبة الانتخابات في أمريكا اللاتينية والكاريبي

البلد أو الدائرة	منظمة مراقبة الانتخابات	انتخابات رئيسية تمت مراقبتها	عدد مراقبي الاقتراع المبلغين (بالتقريب)	ملاحظات
شيلي	الحملة من أجل الديمقراطية(CIVITAS) لجنة الانتخابات الحرة	أكتوبر ١٩٩٨		
الجمهورية الدومينيكية	مشاركة المواطنين	مايو – يونيو ١٩٩٦ ، مايو ١٩٩٨ مايو ٢٠٠٠	٧٠٠٠ (١٩٩٦) ٧٥٠٠ (٢٠٠٠)	عدد مقيد (١٩٩٦)
غيانا	مكتب المساعدات الانتخابية	اكتوبر ١٩٩٢، ديسمبر ١٩٩٧		
جمايكا	حركة المواطنين للانتخابات الحرة والنزيهة	ديسمبر ١٩٩٧، اكتوبر ٢٠٠٢		
المكسيك	التحالف المدني	أغسطس ١٩٩٤، يوليو ١٩٩٧، يوليو ٢٠٠٠	٢٠٠٠٠ (١٩٩٤)	
نيكاراجوا	الأخلاق و الشفافية	أكتوبر ١٩٩٦	٤٢٠٠ (١٩٩٦)	
بنما	لجنة العدالة والسلام هيئة المندوبين المتطوعين	مايو ١٩٩٤، مايو ١٩٩٩		
بارجواى	الشفافية (SAKA) مركز الدراسات الديمقراطية	١٩٩١ (انتخاب المحليات) مايو١٩٩٣ مايو ١٩٩٣	٥٠٠٠	
بيرو	الشفافية "ترانسبرينسيا"	ابريل ١٩٩٥ ابريل- مايو ٢٠٠٠ ابريل – مايو ٢٠٠١		

المقاومة الرسمية للسماح بالمراقبين المحليين في انتخابات اليمن الانتقالية عام ١٩٩٣ تعد نموذجاً. ففي فترة الأستعداد التي سبقت الانتخابات الانتقالية في اليمن أثارت الأحزاب السياسية التساؤل عن دوافع اللجنة الوطنية للانتخابات الحرة ومجموعة حقوق الإنسان التي كانت ترعاها. فقبل يوم الانتخاب بخمسة أسابيع تراجعت لجنة الانتخابات عن موافقتها السابقة على اعتماد مراقبين محليين، وتم تشكيل مجموعة مراقبة ثانية هي اللجنة اليمنية للانتخابات الحرة والديمقراطية – على ما يبدو – لمحاولة إضعاف اللجنة الأولى. وحتى فى ظل عدم وجود اعتماد لها وفي مواجهة تهديدات كبيرة من جانب السلطة، استمرت اللجنة الوطنية للانتخابات الحرة رغم ذلك في تنفيذ خطة لوضع متابعي الاقتراع خارج مواقع الاقتراع إذا لم يسمح لهم بالدخول[٢٤].

كان رد فعل المسئولين الأوكرانيين مماثلاً. فعلى الرغم من أن قانون الانتخابات الجديد – الذي جاء بتأثير مشورة من المجتمع الدولي – يسمح بمشاركة "لجان غير حزبية من الناخبين"– فقد قاومت لجنة الانتخابات الأوكرانية عام ١٩٩٤ اعتماد أو حتى مقابلة اللجنة غير الحزبية للناخبين التي تشكلت حديثاً (والتي سميت بعد ذلك لجنة أوكرانيا للناخبين). وأستلمت العقلية القديمة بعد نضال مرير. وعندما انضم زعماء المراقبة المحلية لخبراء دوليين من المعهد الديمقراطي الدولي في اجتماع، قام أحد أعضاء لجنة الانتخابات بتوبيخ أحد أعضاء لجنة أوكرانيا لطبع أوراق باسم اللجنة قبل أن تعترف الحكومة بوجودها. ومع ذلك، ففى الانتخابات البرلمانية في مارس ١٩٩٤ لم تكن أى هيئة حكومية ترحب بتسجيل منظمة من هذا القبيل على المستوى الوطني. ولم تسمح لجنة الانتخابات بالمراقبة الا للجان التي تنظم على مستوى موقع الاقتراع ووصف رئيس لجنة الانتخابات المنظمات الوطنية بأنها غير قانونية. وفى الانتخابات التالية في أوكرانيا عام ١٩٩٩، انتقدت منظمة الأمن والتعاون الأوروبي قانون الانتخابات الأوكراني بسبب"الخطوة التراجعية" المتمثلة فى إلغاء حق المراقبين المحليين غير الحزبيين فى مراقبة العملية الانتخابية بأكملها[٢٥].

وقد نص قانون الانتخابات لعام ١٩٩٦ في رومانيا على أنه لا يمكن اعتماد "مراقب داخلي" إلا لموقع انتخاب واحد و أن يكون في كل موقع مراقب واحد فقط. وعلاوة على ذلك وكما حدث في اليمن، ظهرت مجموعات رقابية جديدة بموافقة الحكومة على ما يبدو لمنافسة المجموعات القائمة. وبالإضافة لمنظمتين متمرستين في مراقبة الانتخابات – المناصرة للديمقراطية ورابطة الدفاع عن حقوق الإنسان "LADO" سجلت وزارة العدل أربع منظمات أخرى كمجموعات مراقبة محلية، وهي منظمات تثير شكوك أكثر في التزامها بعدم التحيز وبالعملية الديمقراطية. وباسترجاع موقف مماثل في عام ١٩٩٢، ذكرت بعثة المراقبة التابعة لمنظمة الأمن والتعاون الأوروبي وإدارة المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان في تقريرها أن كل من منظمة الدفاع عن حقوق الإنسان ومجموعة مناصرة الديمقراطية " أثارت التساؤل

مدى جدارة المجموعات التي استحدثت بالثقة، وأعربتا عن تخوفهما وكانتا متخوفتان من تكرار تجربة "المنظمات الوهمية" التي تضع آلاف الأسماء مقدماً للتشويش على أنشطة المنظمات الشرعية وتحد بالتالي من تواجدها في مواقع الانتخاب". وبمساعدة المؤسسة الدولية للنظم الانتخابية، أجرى المكتب المركزي للانتخابات قرعة لتحديد أي المراقبين المحتملين من ست منظمات يمكنه المراقبة وفي أي موقع من مواقع الانتخاب، إلا أن كثيراً منهم لم يتمكن من الوصول للمواقع التي تقررت لهم. وقد أعربت منظمة الأمن والتعاون عن أسفها لهذه " القيود الشديدة" المفروضة على مشاركة المراقبين المحليين إذ أنها "تتعارض مع الالتزامات المتعلقة بالانتخابات الواردة في وثيقة كوبنهاجن" وأنها "أدت إلى تواجد محدود على مستوى مواقع الاقتراع وعدم التواجد على مستوى الدائرة الانتخابية". وبين ١٩٩٦ و ٢٠٠٠، أوصت منظمة الأمن والتعاون بادراج أحكام محددة في قوانين الانتخابات للسماح بالمراقبة المحلية في كل من ألبانيا وبيلاروسيا ومونتنيجرو وسلوفاكيا وحثت على تغيير القانون لتيسير المراقبة في كل من أذربيجان و جمهورية قيرغيزستان ورومانيا[٢٦].

وعندما واجه بعض الحكومات – حتي في منطقة منظمة الأمن والتعاون الأوروبي مخاطر متزايدة بسبب القوة المحتملة لمجموعات المراقبة غير الحزبية، قامت بحظرها. فقد رفضت سلطات الانتخابات في كرواتيا وصربيا عام ١٩٩٧ وأرمينيا في عام ١٩٩٨ وفي يوغوسلافيا في عام ٢٠٠٠ صراحةً اعتماد المراقبين المحليين غير الحزبيين وهو الامر الذي وصفته منظمة الأمن والتعاون في تقييمها للانتخابات بأنه "مخالف لروح" وثيقة كوبنهاجن الصادرة في ١٩٩٠ "[٢٧].

وقد انتقدت منظمة الأمن والتعاون الأوروبي السلطات في أذربيجان عام ١٩٩٨ بسبب وضع "العراقيل التي تتعارض مع حرية تكوين الجمعيات و مبادئ مراقبة الانتخابات" أمام بعض المنظمات المحلية. وفي عام ٢٠٠٠، نددت منظمة الأمن والتعاون بقرار للجنة الانتخابات بمنع المجموعات التي تتلقى تمويلاً خارجياً من القيام بالمراقبة على أساس أنه يشكل قيداً وتراجعاً عن الممارسات السابقة ومخالف لروح وثيقة كوبنهاجن"[٢٨]. وأورد المعهد الديمقراطي الوطني أن هذا الحظر "قضى على نحو فعال" على المراقبة المحلية غير الحزبية[٢٩]. وفي عام ١٩٩٨ وجهت منظمة الأمن والتعاون اللوم لسلطات أذربيجان لانها لم تسمح للمراقبين المحليين بالتواجد الا في بعض مواقع الاقتراع ورفضت إعطائهم فرصة لمراقبة الحصر[٣٠]. كما اشتكت في السنة التالية من أن بعض السلطات المحلية فى كازاخستان منعت المراقبين المحليين من مشاهدة حصر الأصوات[٣١]. وفرضت حكومة بيلاروسيا قيوداً على تلقي المراقبة المحلية للانتخابات مساعدات من الخارج في انتخاباتها الرئاسية عام ٢٠٠١.

وواجهت منظمات كثيرة لمراقبة الانتخابات مضايقات. ففي عام ٢٠٠٠ انتقدت منظمة الأمن والتعاون لجنة الانتخابات ووزارة العدل ووكلاء النيابة العامة و"الإعلام الحكومي الموجه" في قيرغيزستان بسبب "ما بدا باعتباره محاولة منسقة للتقليل من شأن عمل ومصداقية" ائتلاف المنظمات غير الحكومية لمراقبة الانتخابات بعد أن أصدر تقريراً يتضمن انتقادات. وقام شخص ما بالاعتداء البدني على المدير التنفيذي للائتلاف[٣٢]. وقبل انتخابات بيلاروسيا عام ٢٠٠١ ورد أن رئيس مخابرات بيلاروسيا اتهم "المساعدات الدولية لتدريب مراقبي الانتخابات بأنها [أقرب إلى] تجنيد الجواسيس"، واتهمت السلطات المراقبين المحليين بأنهم يضمون مقاتلين مسلحين لحرب العصابات. وقبل الانتخابات مباشرة ألغت لجنة الانتخابات اعتماد منظمتين غير حكومتين رئيسيتين. ومع اتساع البلد كان المطلوب من المراقبين تقديم مستندات لم تحدد بموجب القانون وإلا يتم طردهم من مواقع الاقتراع. كما هاجم المسئولون الحكوميون منظمات المراقبة المحلية وما تجريه من الإحصاء الموازي للأصوات[٣٣].

وألقت السلطات المصرية القبض على الناشط سعد الدين إبراهيم وسبعة وعشرين آخرين في يوليو عام ٢٠٠٠ بعد أن أعلنوا عن عزمهم لمراقبة الانتخابات في خريف العام نفسه. وكانت منظمتهم - مركز ابن خلدون للدراسات الاجتماعية والإنمائية وهو منظمة غير حكومية - قد وجهت اتهامات بأن انتخابات عام ١٩٩٥ كانت مزورة. وأدانت المحكمة الابتدائية مرتين إبراهيم و الذى يحمل كل من جنسية مصر والولايات المتحدة- بالتشهير بالبلد وقبول أموال من الخارج بدون ترخيص - من بين اتهامات أخرى- وحكمت عليه بالسجن سبع سنوات. وفي ديسمبر عام ٢٠٠٢، أمر القضاء العالي بإعادة المحاكمة وتم الإفراج عن إبراهيم من السجن.

وأعربت القيادات السياسية الأمريكية عن تأييدها لحقوق المجموعات المحلية لمراقبة الانتخابات. وعندما رفضت السلطات في اليمن السماح بالمراقبة المحلية عام ١٩٩٣ كتب النائب لي هاملتون "Lee Hamilton" رئيس لجنة الشئون الخارجية في مجلس النواب - لرئيس اليمن مقترحاً أن يتم حث لجنة الانتخابات "للنظر بعناية في كيفية جعل عمل اللجنة الأهلية للانتخابات الحرة بناء بصورة أفضل في العملية الانتخابية". وبالمثل، حث خمسة من أعضاء مجلس الشيوخ الأمريكي - من بينهم السيناتور كليبورن بيل "Claiborne Pell" رئيس لجنة العلاقات الخارجية بمجلس الشيوخ والسيناتور دانيال باتريك "Daniel Patrick" رئيس اللجنة الفرعية للشرق الأوسط -على اتخاذ كل الخطوات المناسبة لضمان السماح للجنة الأهلية للانتخابات الحرة بالقيام بأنشطتها دون عائق". ورداً على ذلك، ذكر وزير الخارجية اليمني أن المراقبين غير الحزبيين غير مسموح بهم في ظل قانون الانتخابات في بلده وأن "ناتج مثل هذه التجربة لن يكون في الغالب سوى إثاره جو من الخلافات واللبس[٣٤]". وفي سلوفاكيا وقبل

الانتخابات مباشرة عام ١٩٩٨، قام الرئيس كارتر وقيادات دولية أخرى اللوم لرئيس الوزراء بسبب "عدم ترحيب اللجنة المركزية للانتخابات باعتماد مراقبي الانتخابات المحليين من المدربين والمنظمين وغير الحزبيين". و علق كارتر بقوله: "من غير المنطقي أن يدعو بلد مراقبي الانتخابات الأجانب في حين ينكر مثل هذه الدعوة بالنسبة لمواطنيه[٣٥]". وبالرغم عدم استناد الرئيس جورج دبليو بوش إلى المراقبة في حد ذاتها، فقد هدد الرئيس عام ٢٠٠٢ بوقف تقديم معونة جديدة لمصر احتجاجاً على محاكمة سعد الدين إبراهيم.

وفي الوقت نفسه اعترفت قوانين أكثر فأكثر بدور للمراقبين المحليين. ففي عام ١٩٩٥ اعترف الاتفاق الإسرائيلي – الفلسطيني الذي يحكم الانتخابات في الضفة الغربية وغزة بدور للمراقبين المحليين باعتبارهم فئة منفصلة ورسمية من المراقبين كما نص قانون الإنتخابات الفلسطيني على أن: "كل مراحل العملية الانتخابية ... ستكون علنية ومفتوحة للمراقبة الدولية والمحلية". كما نص قانون الانتخابات الألباني في عام ١٩٩٦ علي دخول المراقبين المحليين إلى مواقع الاقتراع ولكنه لم يكن واضحاً بالنسبة للسماح بالوصول للأنشطة التي تجري على المستوى الأعلى. وفي كرواتيا حكمت المحكمة الدستورية في عام ١٩٩٨ بأنه من حق المراقبين المحليين أن يتم اعتمادهم. وتسمح قوانين الانتخابات في كل من ألبانيا وأرمينيا وكرواتيا (بالنسبة للانتخابات البرلمانية) وجورجيا وإندونيسيا ومقدونيا والأراضي الفلسطينية وروسيا – من بين أماكن أخرى– للمراقبين المحليين غير الحزبيين بحرية الوصول للعملية الانتخابية[٣٦].

وقد استغرق الأمر بعض الوقت بالنسبة لبعض المنظمات الدولية لكي تعترف بأهمية المراقبين المحليين. فعلى سبيل المثال، فإن الاتحاد الأوروبي الذي كان مسئولاً رسمياً عن تنسيق المراقبين الدوليين لانتخابات فلسطين عام ١٩٩٦ رفض التنسيق مع المراقبين الفلسطينيين غير الحزبيين وتردد خوفاً من قلق السلطات الفلسطينية و الأسرائيلية من حقوق المراقبين المحليين. ولم يرغب الاتحاد الأوروبي – كما قال المسئولون – في الظهور وكأنه يقوم بالتنسيق مع مصالح المراقبين المحليين أو يمثلها[٣٧]".

وفي نهاية المطاف أصبحت المراقبة المحلية للانتخابات مستتبة وشائعة بحيث لم تعد المنظمات الدولية تستطيع أن ترفضها أو تتجاهلها. وبعد أن ساندت الأمم المتحدة مراقبي الانتخابات المحليين لأول مرة في المكسيك عام ١٩٩٤، أشاد بطرس بطرس غالي "Boutros Boutros Ghali" الأمين العام للأمم المتحدة بهذه المساندة نظراً "لتركيزها على بناء القدرات على المدى الطويل" و"لإسهامها في بناء ثقة المواطنين في عمليتهم الانتخابية". وفي تقريره لعام ١٩٩٧ بشأن مساندة الأمم المتحدة للديمقراطيات الناشئة أو المستردة، أشار كوفي أنان – الأمين العام – إلى أنه: "لابد أن ينتقل محط الأنظار من المستوى الدولي إلى المستوى المحلي" ودعا لمساندة "المنظمات المحلية سواء في أدائها لدورها في مراقبة الانتخابات أو في تطوير وظائف جديدة باعتبارها حراسة الديمقراطية". وحث على أن "تخصص الأموال

لتحسين قدرات المراقبين المحليين". وفي عام ٢٠٠٠، وصف مشروع الأمم المتحدة لإدارة وتكلفة الانتخابات والمعهد الدولي للديمقراطية والمساعدات الانتخابية والمؤسسة الدولية للنظم الانتخابية المراقبة بأنها "مجموعات منظمة من المجتمع المدني "باعتبارها آليه من الآليات الرئيسية لضمان النزاهة" بالنسبة للانتخابات. و ذكر المجلس الأوروبي نفسه لاحقاً أنه "على الإتحاد الأوروبي أن يبني إستراتيجية من شأنها ... أن تركز على مساندة المراقبين المحليين الذين يستطيعون أن يلعبوا دوراً رئيسياً في تطوير المؤسسات الديمقراطية". وبالمثل شجع تقييم حديث لأنشطة مراقبة الانتخابات في منطقة الكومنولث توفير الموارد والتدريب للمراقبين المحليين لأنه "من الواضح أن مجموعات المراقبة المحلية هي مستقبل مراقبة الانتخابات[٣٨]".

وفي عام ٢٠٠١، سيطرت مناقشة المراقبة المحلية على مؤتمر كبير عقد في وارسو حول مراقبة الانتخابات في بلاد منظمة الأمن والتعاون الأوروبي. فقد ذكر السفير جيرار ستودمان "Gerard Stoudmann" وكان آنذاك رئيس إدارة المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان فى كلمة الافتتاح "إن تنمية مجموعات غير حزبية مخلصة وذات مصداقية لمراقبة الانتخابات من التطورات الإيجابية [في السنوات الأخيرة]". ووصف ستودمان مساندة المراقبة المحلية "بالأولوية في إستراتيجيتنا" ودعا إلى "دور متزايد في المستقبل [للمراقبين المحليين] لضمان مصداقية العمليات الانتخابية والأهم من ذلك ضمان أن الانتخابات يمتلكها شعب البلد[٣٩]". وبناءً على دعوة من إدارة المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان اشتركت ثلاثة وعشرون منظمة لمراقبة الانتخابات من كافة أنحاء المنطقة جنباً إلى جنب مع الدبلوماسيين وممثلي المنظمات الدولية في مؤتمر المساعدة في بناء شبكة للدعم المتبادل.

وتبين هذه الأمثلة الاتجاه نحو مساندة أعظم من جانب المنظمات الدولية للمجموعات المحلية غير الحزبية لمراقبة الانتخابات. ومنذ التسعينيات من القرن الماضي، كانت هناك ضغوطاً دولية كبيرة للسماح بالمراقبة المحلية. ودعمت شخصيات دولية بدءاً من جيمي كارتر إلى قيادات الكونجرس إلى أمين عام الأمم المتحدة المراقبة المحلية بشدة. وانتقدت منظمات متعددة الأطراف بشدة القيود المفروضة على المراقبين المحليين.

وقد أثبت نجاح الجهود الدولية والمحلية التي ساندت بعضها البعض في الفيليبين قيمة مراقبة الانتخابات وبصفة خاصة المراقبة المحلية غير الحزبية. و أن ما بدأ فى الفلبين، أصبح حركة تنتشر فى شتى أرجاء العالم، عندما أنتشر من منطقة واحدة في العالم إلى غيرها وتكيف مع تحديات جديدة.

الفصل الحادي عشر

المراقبة المحلية للانتخابات باعتبارها غاية ووسيلة

"هناك المزيد من أمثالنا".

شعار حركة المنظمات غير الحكومية في يوغوسلافيا – عام ٢٠٠٠

في عشرات من البلاد منذ أن وضحت الحركة الأهلية للمواطنين من أجل الانتخابات الحرة لأول مرة قيمة المراقبة المحلية غير الحزبية للانتخابات، قامت المنظمات الوطنية غير الحكومية والجماعات المدنية بحشد حركات واسعة لإجراء انتخابات نزيهة وللتغيير الديمقراطي في بلادهم. وبإصرارها على أن تكون الانتخابات تنافسية وهادفة، حفزت المنظمات المحلية غير الحزبية لمراقبة الانتخابات التغير الديمقراطي، وأعطت دفعة للنضال العالمي من أجل الديمقراطية.

ومع ذلك، فمن المفارقات أنه في حين أن المراقبة المحلية – مثلها مثل الانتخابات ذاتها –بالغة الأهمية إلا أنها أيضاً تتم المبالغة فيها. وحتى وإن كانت جماعات المراقبة المحلية قد اكتسبت نفوذا ودعماً دولياً، فإن البرامج الدولية لبناء الديمقراطية في بعض الأحيان تعوقها عن غير قصد منها عن طريق توفير التمويل بطرق غير مناسبة أو السيطرة على جدول أعمالها. وكثيراً ما ينظر المجتمع الدولي للانتخابات على أنها غاية فقط – أو كحدث معين – قد يؤدى للنجاح أو الفشل اختبار في الشرعية – بدلاً من النظر إليها بإعتبارها وسيلة لبناء الممارسات والمؤسسات الديمقراطية وعملية مستمرة لا تنتهي بالإعلان عن الفائز أو بالإطاحة بأحد المستبديين. ذلك أن الاعتراف بالإمكانيات الواسعة للمراقبة المحلية في المساهمة في التحول الديمقراطي قد يجعل المستشارين والجهات المانحة الخارجية تحدد أولويات مختلفة في مساندتها للمنظمات المحلية.

وعلى الرغم من أني سردت في الفصل السابق قصة نشأة المراقبة المحلية غير الحزبية على الانتخابات وتطورها، فإن هذا الفصل يستعرض ثلاث قضايا مهمة تثار في إطار المراقبة المحلية غير الحزبية للانتخابات مع إعطاء اهتمام خاص بالعلاقة بين المنظمات الوطنية والمجتمع الدولي. فأولاً ينظر الفصل في الكيفية التي تحسن بها المراقبة المحلية للانتخابات انتخابات معينة وهي ما تزال محط اهتمام معظم المجموعات

الوطنية والجهات المانحة الأجنبية. وأتناول بعض القضايا المشتركة في تجربة المجموعات المحلية للمراقبة في بلاد عديدة بما في ذلك المنهجية والأسلوب والانتماء الحزبي والشكل التنظيمي بهدف استخلاص الدروس لعمليات المراقبة في المستقبل.وأرى ثانيا، أن المراقبة الفعالة في الانتخابات المثيرة للجدل تتطلب تعاوناً أفضل بين المجموعات الدولية والمحلية. وفي الوقت نفسهيساند المراقبون الدوليون الجهات الدولية المانحة التحول الديمقراطي على المدى الطويل وبشكل فعال بالسماح للمنظمات المحلية بتحديد جدول أعمالها وتولي قيادته. فعلى سبيل المثال فإنه في زامبيا عام ١٩٩١ عندما كان الدعم الخارجي للمراقبة المحلية للانتخابات مايزال أمراً حديثاً نسبياً، فشلت الجهات الأجنبية المانحة في تنسيق مساندتها بصورة فعالة، فقد استمر بعضها في مساندة منظمة مراقبة الانتخابات في الخارج حتى بعد أن ظهرت منظمة أهلية أخرى لها جذور محلية أعمق. وعلى النقيض من ذلك في يوغوسلافيا عام ٢٠٠٠، نسقت الجهات الأجنبية المانحة معونتها جيداً وسمحت للمنظمات غير الحكومية بتولي زمام المبادرة في الحركة الديمقراطية. وأري ثالثاً، أنه في حين يستطيع المستشارون والجهات الأجنبية المانحة مساعدة منظمات مراقبة الانتخابات في المدى القصير بتوفير التمويل، فإنهم قد يعرقلون إسهامات مثل هذه المجموعات في التحول الديمقراطي على المدى البعيد. وعلى الرغم من أنه كثيراً ما لا تلقى مساندة المنظمات المحلية لمراقبة الانتخابات في البرامج الحالية استحساناً في برامج المساعدة، فإن الانتخابات ومراقبة الانتخابات توفر عادةً فرصة غير عادية لتعزيز التطور الديمقراطي على المدى الطويل.

أنشطة منظمات مراقبة الانتخابات أثناء الانتخابات: منهج وقضايا

في العقد الأول لها، المنظمات المحلية لمراقبة الانتخابات حققت إسهامات جوهرية – في ظروف مضطربة في كثير من الأحيان– في الانتخابات الانتقالية المهمة التي جرت في عدد من البلاد. وكما هو مبين في الفصل الثالث عشر، فإن منظمات مراقبة الانتخابات أسهمت بصفة خاصة على التركيز على عملية حصر الأصوات التي كانت النظم غير الديمقراطية الراسخة كثيراً ما تحاول التلاعب فيها. ومع إثبات المراقبة في يوم الاقتراع والتحقق من نتائج الانتخاب قدرتهما على كشف أو ردع التزوير في عمليتي الاقتراع والحصر، بدأت منظمات مراقبة الانتخابات تزيد اهتمامها بأجزاء أخرى من العملية أكثر عرضة للتلاعب. وعلى ذلك، فعلي سبيل المثال بينت المنظمات الرقابية المحلية وجود

مشكلات أساسية في المناخ السياسي أو في الإطار القانوني للانتخابات. وفي كمبوديا عام ١٩٩٨، انتقدت المنظمات المحلية لمراقبة الانتخابات بشجاعة الإطار القانوني وانحياز إدارة الانتخابات وجو الإفلات من العقاب الذي أحاط بعمليات العنف المرتبط بدوافع سياسية. وفي بيرو في أبريل عام ٢٠٠٠، كشف المراقبون المحليون الظلم الفادح في العملية الانتخابية مما حرم إعادة انتخاب الرئيس ألبرتو فوجيموري Alberto"Fujimori" من إكتساب الشرعية الدولية.

قامت المنظمات المحلية لمراقبة الانتخابات الفعالة بطائفة من الأنشطة من أجل تحسين جودة وشفافية العمليات الانتخابية في الأجواء غير المستقرة سياسياً وأدت إلى قمع أو كشف التزوير وساعدت على الحد من المخالفات في إدارة الانتخابات. ومثلها مثل أقرانها من المنظمات الدولية، لسعي المنظمات المحلية لمراقبة الانتخابات الأكثر احترافاً وفعالية لمراقبة العملية الانتخابية برمتها: قبل يوم الانتخاب وخلاله وبعده.

فقبل يوم الانتخاب – عند وضع القواعد الانتخابية وإجراء الاستعدادات وتنفيذ الحملات – تستطيع المنظمات المحلية لمراقبة الانتخابات أن تجري مجموعة واسعة من الأنشطة تهتم في وضع قواعد أكثر نزاهة وإدارة انتخابية أكثر فعالية ومناخ أفضل للحملات وجمهور ناخبين أكثر استنارة. وهذا أقرب للمراقبة طويلة الأمد من جانب المراقبين الدوليين.

ويري المعهد الدولي للديمقراطية والمساعدات الانتخابية أن المجموعات المحلية قد تكون لها ميزة نسبية علي المراقبين الدوليين في بعض الأنشطة طويلة الأجل، بما في ذلك التحقق من تسجيل الناخبين وتوثيق أعمال الترهيب وانتهاك الحقوق ورصد وسائل الإعلام ومتابعة معالجة الشكاوى[١]. وتستطيع منظمات مراقبة الانتخابات أن تسعى لجعل الإنتخابات عملية هادفة لاختيار القادة ومناقشة السياسات العامة من خلال جهود لتعزيز مشاركة المواطنين كمراقبين وكمرشحين وتشجيع الاهتمام بالقضايا والسياسات.

وبالطبع، فإن نشاط المراقبة المحلية الأكثر انتشاراً والمعروف بشكل أفضل هو متابعة الاقتراع في يوم الانتخاب حيث يستفيد من الأعداد ومن الدراية بالظروف المحلية. ففي يوم الانتخاب ترسل المنظمات المحلية المتابعين لرصد الاقتراع في المواقع، وهذا يتيح لمنظمات المراقبة تقييم مناخ إدارة الانتخابات وجودتها على المستوى المحلي. وينزع وجودهم في يوم الانتخاب لتزويد المواطنين بإحساس أكبر بالأمان ويردع الأنواع الصارخة علي نحو أشد من الترهيب. ويوفر مراقبو الانتخابات أحياناً المساعدة للناخبين أو للقائمين على إدارة الانتخابات المحلية مثل تقاسم المعلومات عن عملية

اقتراع معينة أو مواقع وأماكن التصويت. ويقوم المراقبون أيضاً بالفرز الأولي للأصوات – يتم في بلاد عديدة في أماكن الاقتراع بعد انتهاء الاقتراع مباشرة – والعملية التالية من حصر وتبويب للنتائج بما في ذلك التأكد من التوافق بين أوراق ومواد الانتخابات.

وبعد يوم الانتخاب تحلل منظمات مراقبة الانتخابات وتقدم تقريراً عن سير الاقتراع والفرز وتتبع التحقيقات والفصل في الشكاوى المتعلقة بالانتخابات وترصد عملية تشكيل الحكومة الجديدة وفقاً لنتائج الانتخابات. وعلى أساس مما تتوصل إليه كثيراً ما تدعو المنظمات الرقابية المحلية إلى إجراء إصلاحات انتخابية أو مؤسسية بعد الانتخابات وقبلها ايضاً.

ومن خلال هذه الأنشطة تساهم منظمات مراقبة الانتخابات في بناء الثقة لدى الجمهور في نزاهة الانتخابات الانتقالية وتزيد من فرص إجراء انتخابات – وفقاً لصيغة معيارية – "حرة ونزيهة". وبصورة أعم، فإن الهدف الأوسع لهذه الجهود هو بناء الثقة لدى الجمهور في نزاهة العملية وإضفاء الشرعية على نتائج الانتخابات التنافسية.

الحزبيـــية

الحزبية من القضايا الأكثر شيوعاً في تجارب منظمات مراقبة الانتخابات فى مناطق متنوعة وعلى مر الزمن. فقد هوجم مراقبو الانتخابات باستمرار أو استبعدوا بسبب الحزبية وبصفة خاصة من قبل السلطات وأصحاب المناصب الذين يرون أنهم يسببون تهديداً أو إزعاجاً. ولكي يكونوا أكثر فاعلية ومصداقية، لابد لمراقبي الانتخابات أن يبرهنوا على أنهم محايدين وغير حزبيين.

وكما رأينا، فقد تم توجيه الإتهام الحركة الأهلية للمواطنين من أجل انتخابات حرة في البداية بأنها منحازة ضد رئيس الفيليبين فرديناند ماركوس، وهي تهمة أصبح من الصعب استبعادها عندما إنضم عدد من منظمي الحركة بعد ذلك لحكومة كورازون أكينو. وكان على هذه الحركة أن تعمل جاهدة لتبديد الانطباع بأنها بشكل ما لم تكن موضوعية أو نزيهة ببساطة لأنها عارضت تلاعب النظام بالانتخابات. والواقع أن كل المنظمات المحلية لمراقبة الانتخابات واجهت اتهامات مماثلة بالحزبية من الأحزاب والحكومات ومسئولي الانتخابات وحتى من المجتمع الدولي. وعادةً ما تكون هذه المنظمات مجموعات تؤيد التغيير السياسي في أجواء يقاوم فيها المدافعون عن النظام

القائم التحول الديمقراطي. والحكمة التقليدية في كل بلد يواجه انتخابات صعبة ترى أنه لا يوجد من هم محايدين أوغير منحازين.

وبالفعل يتشكك بعض الخبراء الدوليين ذاتهم فيما إذا كانت المنظمات الرقابية المحلية تستطيع على الإطلاق أن تكون مستقلة بالفعل ولها مصداقية. فعلى سبيل المثال، لاحظ روبرت باستور "RobertPastor"، وكان مستشاراً لجيمي كارتر لفترة طويلة أنه: "أثناء عشرين عملية انتخابية شهدتها في ١٥ بلداً، لم أرى أبداً مجموعة غير حزبية محلية للمراقبة استطاعت أن تحظى بثقة كل الأحزاب. ففي معظم الحالات تتشكل المجموعات غير الحزبية متشككة في الحكومة القائمة ويكون عدم ثقة متبادلاً". وبسبب أن مجموعات المراقبة المحلية ينظر إليها دائماً على أنها منحازة حتى وإن لم تكن كذلك يرى باستور أنه: " يجب أن لا يتصور أحد أن مثل هذه المجموعات تستطيع أن تلعب دوراً حاسماً وبصفة خاصة في الانتخابات المحورية[٢]".

على الرغم من شيوع، فإن هذه الانتقادات، فإنها ليست في محلها. فقد إستطاعت مجموعات غير حزبية بالفعل ترسيخ استقلالها ومصداقيتها بالنسبة لانتخابات محورية عديدة. وبدءاً من إسهامات الحركة الأهلية للمواطنين في الفيليبين عام ١٩٨٦ والجمعية البلغارية للانتخابات الحرة عام ١٩٩٠، مروراً بالعمل من خلال أنشطة المنظمات غير الحكومية مثل منظمة الشفافية في بيرو ومركز الانتخابات الحرة والديمقراطية في يوغوسلافيا عام ٢٠٠٠ ، قدمت منظمات مراقبة الانتخابات إسهامات جليلة في عمليات انتقالية عديدة. وساعدت منظمات أخرى عديدة في بناء الثقة وردع التزوير وهذه وان لم تكن بالإسهامات القليلة إلا إنها محورية. وعلاوة على ذلك وكما يذكر هذا الكتاب،فإنه يمكن للمراقبة المحلية للانتخابات أن تقدم إسهامات عميقة فيما هو أبعد من الانتخابات المحورية وذلك من خلال تمكين المجتمع المدني من أسباب القوة وبالتالي تعميق الديمقراطية.

ومجموعات المراقبة المحلية ليست حزبيةلأنها تعارض النظم المستبدة أو الانتخابات غير الديمقراطية. فإن السؤال الحقيقي هو ما إذا كانت هذه المنظمات موضوعية.

ورداً على الاتهامات بالتحيز والتي لا يمكن تفاديها لابد أن تسعي منظمات مراقبة الانتخابات لإقناع سلطات الانتخابات والأحزاب والجمهور والمجتمع الدولي بحيادها. وكجزء من هذه الجهود كثيراً ما كانت تطلب منظمات المراقبة المحلية من متطوعيها التوقيع على تعهد بعدم الحزبية كما تمنعهم من الإشارة العلنية إلى أي تفضيلات سياسية. ففي بنجلاديش عام ١٩٩٦ على سبيل المثال، طلبت "تحالف المراقبة

الانتخابية النزيهة" من كل مراقبيها وعداً بعدم إبداء تأييد أو معارضة علنية لأى مرشح أو حزب، وكل من يخالف هذا الوعد تطلب منه الاستقالة[٣]. وبالمثل طلب مكتب المساعدات الانتخابية في غيانا عام ٢٠٠١ من كل من مراقبيه حضور دورة تدريبية والقسم بأنه " ليس من بين النشطاء أو المرشحين لعضوية أى من الأحزاب وأنه سوف يؤدي مهمته بصورة خالية من التحيز وبموضوعية[٤]".

وعلى الرغم من أن مثل هذه الوعود من أفراد ومنظمات غير كافية في حد ذاتها، فإنها تساعد في إظهار أن منظمات مراقبة الانتخابات تهتم بسمعتها. وكان على كل منظمة ناجحة أن تعمل على بناء سمعتها من حيث الموضوعية والفعالية بالتركيز فقط على العملية الانتخابية وتفادي كل ما يشير إلى مساندتها للأحزاب أو المرشحين وبإبراز تدرب أعضائها وحرفانيتهم. ولابد لكل من منظمات مراقبة الانتخابات من أن تبين كفاءتها وأن تبرز – قولاً وعملاً– التزامها بالعملية الديمقراطية ذاتها. وفي معظم البلاد المتجهة للديمقراطية تتحسن العلاقة بين منظمات مراقبة الانتخابات وسلطات الانتخابات مع مرور الوقت.

تنوع منظمات مراقبة الانتخابات

صاحب الاتجاه العام نحو المراقبة المحلية للانتخابات نمواً كبيراً في عدد المنظمات غير الحكومية والمنظمات المجتمع المدني الأخرى وتمرسها في العديد من البلاد النامية. وأصبحت مجموعة واسعة تماماً من المنظمات غير الحكومية ومنظمات المجتمع المدني منخرطة في المراقبة المحلية للانتخابات وتشمل الجماعات المحلية والمدنية وشبكات المواطنين ومجموعات حقوق الإنسان ومنظمات التوعية والمنظمات الطلابية والجامعية والجمعيات المهنية والمجموعات الدينية ومنظمات الخدمة الاجتماعية والمؤسسات الفكرية وغيرها. وعلى الرغم من أن أهداف منظمات مراقبة الانتخابات ودوافعها هي نفسها لحد كبير علي مر الزمن وفي شتي أنحاء العالم ، فقد تنوع شكل المشاركة والتنظيم كثيراً إستجابة للظروف المتنوعة.

وشكل النشطاء الديمقراطيون والمواطنون المهتمون منظمات غير حكومية وغير حزبية جديدة لمراقبة الانتخابات أو توسعوا في رسالة منظمات غير حكومية قائمة لتشمل مراقبة الانتخابات أو أقاموا ائتلافات رسمية أو شبكات غير رسمية من منظمات غير حكومية وغيرها من المنظمات المدنية. وفي شرقي أوروبا ووسطها والاتحاد السوفييتي

السابق كان العديد من منظمات مراقبة الانتخابات في أوائل التسعينيات من القرن الماضي، منظمات غير حكومية جديدة ذات هدفاً خاص مثل "الجمعية البلغارية للانتخابات النزيهة" و"اللجنة غير الحزبية للناخبين" في أوكرانيا. وفي أجزاء أخرى من العالم حيث كان المجتمع المدني المحلي أكثر استقراراً ولكنه قائم إلى حد كبير على النخبة – مثلما هوالحال في إندونيسيا والمكسيك وبعض البلاد في أفريقيا – حاول النشطاء تكوين ائتلافات بالاعتماد على المنظمات والشبكات القائمة التي حققت نجاحاً متفاوتاً. في البلاد الفقيرة جداً مثل بنجلاديش حيث تقدم منظمات غير حكومية تدعمها جهات مانحة وخدمات اجتماعية وتنفذ مشروعات إنمائية وتعترف المنظمات غير الحكومية القائمة التي تعمل بها أعداد كبيرة من العاملين ولها اتصالات واسعة بأهمية الديمقراطية والانتخابات. وبالتالي، ساندت هذه المنظمات غير الحكومية الأكبر المتجهة نحو تقديم الخدمات قامت وشاركت في ائتلافات لمراقبة الانتخابات أقيمت بمبادرة من منظمة أصغر يحركها النشطاء. واتخذ بعض الائتلافات شكل المنظمة الشاملة الرسمية كما هو الحال بالنسبة للحركة الأهلية للمواطنين فى الفيليبين في منتصف الثمانينيات أو في المكسيك في التسعينيات من القرن الماضي. وفي ائتلافات أخرى مثلما حدث في زامبيا في أول انتخابات متعددة الأحزاب فيها وفي الفيليبين في سنوات أقرب احتفظت المنظمات ذات العضوية بهويتها المؤسسية.

وقد تباينت أيضاً بشكل كبير إدارات وهياكل المجموعات المشاركة في مراقبة الانتخابات. فلدي بعض منظمات مراقبة الانتخابات على غرار تلك التي في إندونيسيا والمكسيك والفيليبين عضوية واسعة وهيكلاً لا مركزياً. وهناك منظمات أخرى في كثير من البلدان شرقي أوروبا أصغر وأكثر مركزية. وبعضها منظمات دائمة ولها أنشطة مستمرة. وبعد تشكيلها بإعتبارها ائتلافاً في البدء،أصبحت الحركة الأهلية لمواطني الفيليبين مثلاً منظمة دائمة تعمل على إصلاح الانتخابات والتوعية المدنية. وبالمثل استمرت لجنة إندونيسيا المستقلة لمراقبة الانتخابات "KIPP" بإعتبارها منظمة عاملة منذ تأسيسها في عهد سوهارتو في عام ١٩٩٦. ولا يحتشد غيرها مثل مراقبى الاقتراع في تايلاند إلا للانتخابات. وقد تجمعت شبكة جامعة إندونيسيا للانتخابات الحرة "UNFREL"من أجل الانتخابات الانتقالية عام ١٩٩٩ وحلت نفسها بعد ذلك بوقت قليل على الرغم من أن سكرتاريتها الوطنية حولت نفسها إلي مركز الإصلاح الانتخابي "CETRO" الذي ظل يعمل في قضايا الإصلاح الانتخابي والدستوري و السياسي.

ووفرت الشبكات الدينية المتطوعين والدعم المعنوي لمراقبة الانتخابات الفيليبين وأمريكا اللاتينية و أفريقيا. ففي الفيليبين كما رأينا اعتمدت حركة "نامفريل" على الشبكات

والهياكل القائمة وبصفة خاصة تلك التابعة للكنيسة الكاثوليكية. وفي إندونيسيا، اعتمدت الشبكة الشعبية للثقافة السياسية "JPPR"على شبكة من المنظمات تابعة للمنظمات الإسلامية الرئيسية. وفي البلاد ذات الأغلبية المسيحية بصفة خاصة انخرطت القيادات الدينية في الحراك الديمقراطي وكانت للمراقبة المحلية للانتخابات ترتبط بالدين بصورة واضحة. لقد استمد الالتزام بالقيم من الدين، وكان الالتزام بالمشاركة الديمقراطية يتصل اتصالاً وثيقاً بدوافع العديد من المتطوعين لمراقبة الانتخابات. وفي بلاد أخرى مثل كوريا الجنوبية و بنجلاديش كان أعضاء الأقلية المسيحية (أقلية صغيرة في بنجلاديش) نشيطين بصفة خاصة من البداية في تأييد مراقبة الانتخابات.

وكانت مراقبة الانتخابات في بنجلاديش وإندونيسيا وفلسطين واليمن مثلما هي في مجتمعات إسلامية أخرى نشاطاً مدنياً إلى حد كبير على الرغم من أن بعض المنظمات الدينية قد شاركت وكان معظم قيادات حركة مراقبة الانتخابات من المسلمين. وعلى الرغم من أن النشطاء في هذه البلاد يؤمنون بأن الديمقراطية تتفق تماماً مع القيم الإسلامية إلا أن دعوتهم لم تكن صراحةً باسم الدين. والواقع أن البعض رأى في التطرف الديني خطراً يهدد التسامح والديمقراطية[٥].

التنسيق بين المراقبين الدوليين و المحليين

على الرغم من أن فرق المراقبة الدولية المرموقة ما تزال تجتذب الكثير من التمويل والتغطية الإخبارية للانتخابات الانتقالية، فإن للمراقبين المحليين مزاياهم الواضحة. إذ تستطيع المنظمات المحلية تنظيم مراقبة أفضل لأنها متواجدة ومشاركة في العملية من البداية للنهاية وتستطيع حشد أعداداً أكبر بكثير والتحدث باللغة المحلية ولديها بالطبع معرفة أعمق بالسياق الثقافي والسياسي لمجتمعها. ومع ذلك، لايزال مراقبون دوليون كثيرون يفشلون في البناء على ما يتوصل إليه المراقبون المحليون أو تقاسم أضواء المسرح معهم. عادةً ما يتقاعس المراقبون الدوليون عن إيصال تقديرات المجموعات المحلية – وبصفة خاصة للجماهير الدولية.

وتتطلب المراقبة الفعالة للانتخابات الخلافية تعاوناً بين المجموعات الدولية والمحلية ويشمل ذلك عادةً تقديم الدعم المالي للمنظمات المحلية. وعلى الرغم من أنه كان هناك اهتمام كبير بالتنسيق فيما بين المجموعات الدولية – كما ذكرنا في الفصل السابع – فإن التنسيق بين المراقبين الدوليين والمراقبين المحليين أمر لا يقل أهمية.

ويستفيد المراقبون الدوليون والمحليون كلاهما من التنسيق الفعال فيما بينهم لأربعة أسباب رئيسية. فأولاً، يضفي المراقبون الدوليون والمحليون قوة إضافية علي الممارسة اللوجيستية الهائلة الحاجة بتنظيمهم مشاهدي الاقتراع ونشرهم . فكثيراً ما يكون لدى المراقبين الدوليين خبرة في الجوانب الفنية لمراقبة الانتخابات مثل معرفة الضمانات الانتخابية في بلاد أخرى وتجارب في تدريب ونشر مراقبي الاقتراع وإلمام بالحصر الموازي للأصوات. وتستطيع المجموعات المحلية حشد عدد كبير من المراقبين لمراقبة الاقتراع كما أنها تملك المعرفة المحلية التي لا تقدر بثمن واللازمة لتكييف عمليات المراقبة مع الأوضاع المحلية. ويتزايد اعتراف المحللين بهذه المنافع. فقد شرح أحد المحللين في انتخابات مالاوى عام ١٩٩٤ – على سبيل المثال – كيف استفاد مراقبون دوليون من المراقبين المحليين فيما يتعلق بوسائل الترهيب والغش محلياً:

> يمكن خلال اتصالات (المراقبين الدوليين) مع المراقين المحليين عرض أعمال الترهيب الخفية ومناقشتها علناً وكما يمكن تقاسم المعلومات عن الوسائل المتنوعة لتزوير الإجراءات الانتخابية والإجابة على الأسئلة المتعلقة بالجوانب الفنية لهذه الإجراءات ... وبهذه الطريقة يشعر كل من المراقبين الدوليين والمراقبين المحليين أن وضعهم وكفاءتهم وسلامتهم قد تدعمت بالتعاون وبالاتصال الوثيق المتبادل... وسوف تثبت الشراكة الوثيقة أنها مفيدة لفهم عملي أعمق للثقافة السياسية المحلية، وبالتالى لفاعلية المراقبة الدولية[٦].

ويلاحظ كذلك ستيفان ماير "Stefan Mair" : "إن المراقبين المحليين يستطيعون بصفة خاصةً ملاحظة العمليات المجتمعية الدقيقة وتسجيل المزاج السياسي العام للشعب وتجاوز على الشائعات والعمل بإعتبارهم وسطاء بين المراقبين الدوليين والناخبين حيث يتفادي هؤلاء الأخيرون الاتصال بالأجانب أو على الأقل يتفادون إخبارهم بما هو أكثر من اللازم[٧]".

ثانياً، يمكن للمراقبين الدوليين أن يعتمدوا بشكل مباشر على معلومات مستمدة من شبكة أوسع من المراقبين المحليين الموزعين توزيعاً جغرافياً أفضل. وبصفة عامة يمكن للمراقبين الدوليين تقديم إسهامات أكبر أدمجوا عملياتهم لتقصي الحقائق مع عمل المنظمات المحلية لمراقبة الانتخابات. إن التقييم العام للعملية – سواء في فترة ما قبل الانتخاب أو مباشرة بعد يوم الاقتراع أو في وقت لاحق في فترة ما بعد الانتخاب – يعتمد

على المصادر المحلية للمعلومات بما في ذلك بصفة خاصة ما توصلت إليه المجموعات الوطنية لمراقبة الانتخابات.

ثالثاً،يستطيع المراقبون الدوليون بالوقوف متضامنين مع المراقبين المحللين المساعدة في إضفاء الشرعية على الجهود المحلية كما يمكنهم توفير حماية سياسية كبيرة. وكما ذكر هرير باليان "Hrair Balian" وكان يعمل من قبل في منظمة الأمن والتعاون في أوروبا فإنه في بلدان كثيرة: "لم يكن المراقبون المحليون يستطيعون العمل بفعالية أو يستطيعون العمل على الإطلاق بدون تواجد المراقبين الدوليين[٨]". وإضافة إلي استخدام المراقبين المحليين كمصدر للمعلومات يتعين على مجموعات المراقبة الدولية أن تسعى بوعي لمساعدة المجموعات المحلية لكي تحظىبإهتمام وسائل الإعلام الدولية. وفيإنتخابات فبراير ١٩٩٩ في نيجيريا – على سبيل المثال – لم تتقاسم المجموعة النيجيرية لمراقبة التحول (TMG) والمراقبون الدوليون من الوفد المشترك من مركز كارتر و المعهد الوطنيالديمقراطي(NDI) المعلومات فحسب، ولكنها نسقت ايضاً والمؤتمرات الصحفية. و قد وفرت وسائل الإعلام الإخبارية تغطية واسعة لما توصلت المجموعة النيجيرية والوفود الأجنبية.

وعلى النقيض من ذلك، يكشف دليل *بعثات الاتحاد الأوروبي لمراقبة الانتخابات* عن حذر تقليدي علي نحو أكبر من قبل المراقبين المحليين. وعلى الرغم من تشجيع الدليل المراقبين على "[مقابلة] المنظمات المحلية للمراقبين ذات المصداقية بانتظام والتي يمكن لها أن تتواجد تواجداً واسعاً في شتي أرجاء البلد وأن تأتي بثروة من المعلومات أمام بعثة المراقبين الدوليين"، فإنه يحذر بأنه: " من المهم ضمان أن [بعثات الاتحاد الأوروبي للمراقبة] لا تنتشر مع المراقبين المحليين وأنها تنظم أنشطتها في استقلال تام عن مجموعات المراقبين المحليين". ويذكر *الدليل* أن هذا من شأنه أن "يحفظ [للمراقبين الدوليين] الموضوعية المطلقة وتقديم تقريرهم بشكل مباشر" كما أنه "يحمي نزاهة البعثات الدولية من احتمالات أو تصور تسلل القوي المحلية الحزبية الفاعلة إليها[٩]". وبالمثل يرى ماير أنه: "إذا كانت المنظمات غير الحزبية هي التي توفر المراقبين المحليين سيكون من الصعب على المراقبين الدوليين قياس ما إذا كانت هذه المنظمات مستقلة بالفعل أم أنه تسيطر عليها إحدى القوى السياسية.... فهناك خطر قائم في أن يعمل المراقبون المحليون كعملاء لمنظماتهم ويحاولون التلاعب بزملائهم [من المراقبين الدوليين] أو حتى تخريب عملهم[١٠]".

الجدول ١١-١

قضايا ما قبل الانتخابات راقبتها المجموعات المحلية

المراقبون المحليون في وضع جيد للقيام بالرصد الشامل قبل الانتخابات بما فيه مراقبة الآتي: • الإطار الانتخابي بما في ذلك قوانين و ضوابط الانتخابات ولوائحها والترتيبات المؤسسية لإدارة الانتخابات. • نزاهة و دقة عملية تسجيل الناخبين. • أهلية المرشحين و الأحزاب و تسجيلهم للانتخابات. • مناخ الحملة الانتخابية بما في ذلك الفرصة المتاحة لكل المرشحين و الأحزاب لتنظيم الحملات و مدى الترهيب و دور قوات الأمن و درجة احترام حرية التجمع و الخطابة. • وسائل الإعلام بما في ذلك كل من الفرصة المتاحة لكل الأحزاب للوصول لموجات الأثير العامة ونزاهة التغطية الإخبارية للمرشحين و الحملات الانتخابية. • الإعلام الرسمي للناخبين والجهود المبذولة لتوعية الناخبين[أ].

[أ] بالإضافة لمراقبة البرامج الرسمية لتوعيةالناخب ينتشن منظمات محلية عديدة لمراقبة الانتخابات حملات خاصة بها لتثقيف الناخبين – على الرغم من أن توعية الناخبين لا تندرج من الناحية الفنية ضمن أعمال المراقبة.

رابعاً، يستطيع المراقبون الدوليون توسيع نطاق الاستفادة من مشاركتهم بجعل مساندة مجموعات المراقبة المحلية هدفاً واضحاً لهم. ويقول باليان أنه "إذا كان للمجتمع الدولي أن يتوقع يوماً أن ينهي البعثات الدولية لمراقبة الانتخابات والمساعدات الفنية" فلابد من توفير مساندة سياسية وموارد أكثر فعالية لجهود المراقبة المحلية[١١]". ويتعين أن تشمل مساندة المراقبة المحلية مناصرقحق المراقبة – وعادةً تشمل الاعتراف القانوني والاعتماد للقيام بالعملية. وقد جاء في*دليل* الاتحاد الأوروبي: "يستطيع المراقبون الدوليون تقديم أفضل مساندة لأنشطة المراقبين المحليين بمساندة مشاركتهم في العملية الانتخابية بأكملها... [بما في ذلك]تزويدهم بالإمكانيات للقيام بواجباتهم في يوم/أيام الانتخاب دون عوائق أو قيود[١٢]".

وفي الوقت نفسه، فإنه عندما تعمل المجموعات المحلية والدولية معاً،يثور دائما خطر أن تنتهي المجموعات الدولية الي الاعتماد على المجموعات الوطنية بصفة رئيسية بالنسبة للترتيبات اللوجيستية. فإذا نشرت المنظمات المحلية والدولية فرق مشتركة من

المراقبين، يتعين على الأجانب الحرص على معاملة زملائهم المحليين بإعتبارهم شركاءفعليين وليس وكلاء محليين يقومون فقط بتقديم خدمات مطلوبة مثل تحديد المواعيد وإتخاذ الترتيبات اللوجيستية وتوفير الترجمة.

وباختصار، فإن المراقبين الدوليين والمجتمع الدولي يقومون بتوفير الدعم المعنوي والسياسي والمالي للمساعدة على إفساح مكان للمراقبة المحلية والنهوض بفعالية ومهنية بهذه المراقبة. وبالإضافة لتوفير أساس أكثر واقعية لإجراء تقييم للعملية الانتخابية، فإن المراقبة المحلية تقوم أيضاً بتعزيز أهمية المشاركة المدنية الأوسع في الحياة السياسية والعامة.

التمويل و الدعم الدولي

عادة مايتطلع منظمو الجهود المحلية غير الحزبية لمراقبة الانتخابات إلى وكالات المعونة الأجنبية للحصول على التمويل. وقد إختلف هذا بشكل ملحوظ مع عما فعلته الحركة الأهلية في الفيليبين في السنوات القليلة الأولى حيث رفضت التمويل من خارج البلد واعتمدت بدلاً من ذلك على المتطوعين وعلى مساهمات الشركات المحلية والهبات التي جمعتها عن طريق الكنيسة والتبرعات العينية. وكذلك كانت"مراقبة الاقتراع" في تايلاند التي تشكلت أساساً للانتخابات الحاسمة عام ١٩٩٢غير عادية لأنها تلقت تمويلاً ضخماً من الحكومة على الرغم من أن قادتها كانوا من الأكاديميين والنشطاء المعارضين بشدة للحكم العسكرى وكانت مشاعرها غير حكومية حقاً. ومع ذلك، فإن معظم منظمات مراقبة الانتخابات في الديمقراطيات الناشئة تلقت دعماً خارجياً. وكما تبين التجربة الإندونيسية التي يتناولها الفصل الثاني عشر، فإن عدد من قدموا هذا الدعم والمبالغ التي قدموها تزايدأبشكل كبير في السنوات الأخيرة. وعلى الرغم من أن دعم المراقبة المحلية هو أولاً وأخيراًأمر محمود إلا أن ضخامة المبالغ المتضمنة الموضوع،وأحياناً عدم الاكتراث عند برمجتها وتوزيعها، قد أثبتا في بعض الأوقات أنها يأتيان بنتائج عكسية.

وعندما أصبحت المراقبة المحلية مقبولة بصورة متزايدة،دعمت جهات التمويل الأجنبية منظمات لم تبد سوى القليل من الالتزام والكفاءة المهنية. ووتتطلب المراقبة الفعالة الحشد المنظم وتدريب المتطوعين ونظم للتواصل وتقديم التقارير والبحث عن الحقيقة بموضوعية وحيادية ومعرفة قوانين الانتخابات والإجراءات الإدارية. وكما يطرح الأمر فيروز حسن "FerozHassan"، وهو مؤسس ورئيس "ائتلاف المراقبة النزيهة

للانتخابات في بنجلاديش"، وذلك في دليل المراقبة فإن "الكيف خير من الكم"[١٣].ومع ذلك، فإن الكم هو ما تدعمه عادةً الجهات المانحة الأجنبية.

كما يخاطر التمويل الأجنبي أيضاًبالانتقاص من "الملكية" المحلية لجهود المراقبة. فالعلاقة بين منظمات مراقبة الانتخابات والمنظمات الخارجية قد تكون معقدة،حيث تحاول المجموعات المحلية قبول التمويل مع عدم التنازل عن سيطرتها ويحاول المستشارون الأجانب تقديم المشورة دون أن يحلوا محل القيادات المحلية. وأحياناً تشعر مجموعات محلية أنها مضطرة لقبول توجيهات من جهة مانحة معينة لكي تتلقى التمويل. ومثلما تبين التجارب في زامبيا ويوغوسلافيا وإندونيسيا وفي أماكن أخرىفإن التمويل والمعونة الفنية من جانب المنظمات الدولية لمجموعات مراقبة الانتخابات قد تكون لهما قيمة كبيرة للغاية أو قد يكون هذا التمويل هو ذاته سبب المشكلات.

الدعم الأجنبي للمراقبة المحلية للانتخابات في زامبيا

ساعد الدعم الدولي علي حشد أول جهود شاملة للمراقبة المحلية في أفريقيا من أجل الانتخابات الانتقالية في زامبيا عام ١٩٩١ بعد ثمانية عشر سنة من حكم الحزب الواحد. وعندما وافق كينيث كاوندا الذي طالت رئاسته على مطالبات المعارضة بإجراء انتخابات بمشاركة أحزاب متعددة، رفض مبدئياًالموافقة علي وجود مراقبين دوليين، إلا أن المعارضة التي كانت تشكلت حديثاً – والتي كانت تدعمها صمتاً علي الأقل الجهات الدولية المانحة – أصرت على وجود مراقبين مستقلين للانتخابات كشرط لاشتراكها. وفي النهاية، وافق كاوندا على هذا المطلب[١٤].

في عام ١٩٩٨ سافر محامي حقوق الإنسان المرموق روجر شونجوي" Roger Chongwe" من زامبيا بإعتباره عضواً في برنامج المعهد الديمقراطي الوطني إلى شيلي حيث شاهد المساهمات المهمة للغاية التي قدمها المراقبون المحليون هناك. وقد تفتق ذهنشونجوي بعد ذلك عن فكرة تكوين "فريق زامبيا المستقل للرقابة"ZIMT" في بلده. وبتشجيع ومشورة ووعد بالتمويل من جانب المجتمع الدولي تم تأسيس الفريق بإعتباره مجلساً يتم اختياره ذاتياً من المواطنين المرموقين والمحترمين يضم أصحاب الأعمال والمهنيين والطلاب وفيما بعد أعضاء من رجال الدين.

وبإشراف عام من رئيس الولايات المتحدة السابق جيمي كارتر، بدأ ممثلو المعهد الديمقراطي الوطني في العمل مع فريق زامبيا المستقل في منتصف عام ١٩٩١ لتجنيد

وتدريب أبناء زامبيا وترويج فكرة المراقبة المحلية غير الحزبية لدي الجهات المانحة. كما ضم المعهد الديمقراطي الوطني جهوده إلى مركز كارتر لتنظيم برنامج مراقبة دولية شامل، وتم أول برنامج لتدريب متابعي الاقتراع في أغسطس وذلك من حوالي عشرة أسابيع من يوم الانتخاب أى في ٣١ أكتوبر. وظهر في البرنامج منظمون متمرسين في فرق مراقبة الانتخابات في شيلي و الفيليبين وأحد النشطاء من مجلس كنائس ناميبيا. وقدموا المشورة لنشطاء زامبيا المدنيين حول حشد المتطوعين وتنظيم وتدريب شبكة في جميع أنحاء البلد من متابعي الانتخابات وفحص شكاوى ما قبل الانتخابات والقيام بحملة توعية مدنية على اتساع البلد ورصد عملية التصويت. ونظراً لمكانة الرئيس كارتر ومشاركته وافق عدد من الجهات المانحة على تقديم التمويل للمراقبة المحلية للانتخابات وعهد إلى فريق كارتر والمعهد الوطنيالديمقراطي بالإشراف على الأموال الخاصة بهذه الأنشطة.

بيد أنه مع اقتراب الانتخابات لم يستطع فريق زامبيا زعزعة الانتقادات الموجهة له بأنه متعاطف مع – إن لم يكن يسيطر عليه – الحزب الحاكم. وعندما قرر مؤسس الفريق شونجوى ترشيح نفسه بإعتباره مرشحاً للمعارضة لمقعد في البرلمان،عين دبلوماسيا سابقا معروفا ومحافظاالبنك المركزى عرف بقربه من كاوندا رئيسا للفريق. وعلى الرغم من أن ذلك قد جعل المراقبة المحلية للانتخابات أكثر إستغاثة لدى الحزب الحاكم إلا أنه أضر بمصداقيتها لدي نشطاء المعارضة. فقد اشتكى ناقدون من المجتمع المدني في زامبيا من أن أعضاء مجلس إدارة المنظمة لا يمثلون حقيقة المنظمات المدنية والدينية والمهنية لأنهم كانوا خدموا بإعتبارهم أفراداً ولم يتم اختيارهم من جانب منظماتهم.

وعلاوة على ذلك، زاد استياء فريق المعهدالديمقراطي الوطني ومركز كارتر وبعض الجهات المانحة من أن فريق زامبيا للمراقبة المستقلة لم يحقق تقدماً في قضايا التنظيم والميزانية. ورفض قادة فريق زامبيا المشورة الخارجية بشأن عدد من القضايا بدءاً من التواصل بشكل أكبر مع المجتمع المدني إلى رفض دفع بدل حضور لأعضاء مجلس الإدارة وتعيين مدير تنفيذى. وقد صارع المستشارون الخارجيون معضلة الموازنة بين أهمية السيطرة المحلية وتحدي تنفيذجهود فعالة ولها مصداقية في وقت قصير.

وفي منتصف سبتمبر ١٩٩١ وقبل الانتخابستة أسابيع فقط قبل الانتخاباتاستقال ممثلو الكنيسة الثلاث من مجلس إدارة فريق زامبيا وانضموا مع قادة مدنيين من مجتمع المنظمات غير الحكومية وأصحاب المهن القانونية وجمعية الصحفيين والجامعة ليشكلوا ائتلافاً جديداً للمراقبة المحلية وهولجنة تنسيق الرقابة على انتخابات زامبيا "ZEMCC"

التي شكلت عمداً بإعتبارها ائتلاف لمجموعات قائمة بدلاً من أن تكون منظمة غير حكومية جديدة ومنفصلة. وقد انتخبت عضواً بارزاً من رجال الدين رئيساً لها. ورفض فريق زامبيا دعوة للانضمام للمجموعة الجامعة الجديدة.

وظل المعهدالديمقراطي الوطني ومركز كارتر على استعداد ومرحبين بالعمل مع كلتا المنظمتين الرقابيتين. وبيد أنهما خلصا أيضاً إلى أن الجنة زامبيا إمكانات خاصة مصداقية بإعتبارها منظمة تخطي بقاعدة شعبية حقيقية لأن قياداتها منتخبة ويمكنها الاعتماد على دعم منظم من جانب مؤسسات المجتمع المدني الكبرى. وسرعان ما أسس فريق المعهدالديمقراطي الوطني ومركز كارتر شراكة فعالة مع لجنة زامبيا.

طفقت الخلافات بين فريق زامبيا والمجموعات الأمريكية تغدو قضية مثارة بينما كانت نخب الحزب الحاكم – كما هو مبين في الفصل الخامس – تصعدون من هجومها علي الرئيس كارتر. ونظراً لقلق عدة جهات مانحة أوروبية من جراء الخلافات، قررت تقديم التمويل لفريق زامبيا للرقابة المستقلة مباشرة بدلاً من تقديمه للكيان الذي تأسس بقيادة أمريكية. رحب ممثلي المعهدالديمقراطيالوطني بهذا القرار إذ أنه أزاح عنهم قضية خلافية في علاقتهم مع فريق زامبيا وحررهم بحيث يستطيعون التركيز على تقديم المساعدة الموضوعية والمشورة الفنية.وفي الوقت نفسه شعرت جهات مانحة بالقلق من برامج مراقبة مجزأة أو زائدة عن الحد وكانت إما مترددة في تمويل المجموعات الجديدة أو تنقصها المرونة لكي تقوم سريعاً بتكييف برامجها للمساعدة[١٥].

وبالبدء بالمساعدة العينية المحلية فحسب نشرت لجنة زامبيا كتيبات تدريبية وأرسلت فرقاً لتدريب المتطوعين في شتي أنحاء البلد. وشارك خبراء من المعهد الديمقراطي الوطني ومركز كارتر في هذه البرامج التدريبية التي كانت تنظمها مجموعات طلابية ودينية وساعدوا بإنتاج كتيبات تدريبية. وبالدعم الإضافي الذي حصلت عليه في النهاية، قدمت لجنة زامبيا رسائل لتوعية الناخبين من خلال وسائل الإعلام والمنابر كما حشدت جهوداً ضخمة لمتابعة الاقتراع في يوم الاقتراع. وفي الوقت نفسه أزاع فريق زامبيا أيضاً ببث رسائل للتوعية العامة وقدم المشورة القانونية بشأن الشكاوى المتعلقة بالانتخابات، كما أثار بعض المخاوف بالنسبة للجنة الانتخابات.

وإقترحت كلتا المجموعتين إجراء تغييرات في قواعد اللعبة والترويج لها بما يساعد علي "تحقيق تكافؤ الرص". وعلى الرغم من التأخر في إصدار بطاقات الاعتماد لمتابعي الاقتراع – والذى أدى إلى إثارة بعض المشكلات بصفة خاصة في المناطق الريفية – غطي متابعو الاقتراع من المجموعتين المحليتين معظم مواقع الاقتراع في يوم الانتخاب

بما في ذلك كل الواقعة في المناطق الحضرية تقريباً. وعلى الرغم من مخاوف الجهات المانحة من الازدواج، فإن المنافسة بين المجموعتين الرقابيتين في زامبيا ساعدت على تنشيط تجنيد المتطوعين وتدريبهم والقيام بحملات التوعية للناخبين ونشر متابعي الاقتراع في شتي أنحاء البلد. كما وأنها علي ما يبدو قد أدت إلى صقل حرفانية كل من المجموعتين.

لقد جعلت المشاركة الأجنبية المراقبة المحلية أمراً ممكناً في زامبيا مما أدى إلى إجراء انتخابات ناجحة وأصبحت قاعدة للمجتمع المدني في البلد، إلا أن الصراعات التنظيمية فيما بين المجموعات في زامبيا شتت الجهود بعيداً عن الإعداد لمراقبة الانتخابات حتي وقت متأخر من العملية. وعلاوة على ذلك، ارتكب المستشارون الأجانب والجهات المانحة الأجنبية خطأ جعل مبدأ المراقبة المحلية للانتخابات مقترناً بمنظمة معينة واحدة. وعقد اختلاف الرأى بين المانحين والدبلوماسيين والمنظمات الديمقراطية جهود المساعدات الخارجية وكان نذير الخلافات أكبر في بلاد أخرى في سنوات لاحقة.

الثورة الانتخابية في صربيا

بعد ذلك بحوالي عشر سنوات استخدمت مجموعات من المجتمعالمدني بدعم من المساعدات الخارجية الانتخابات في يوغوسلافيا يوم ٢٤ سبتمبر عام ٢٠٠٠ لإحداث "ثورة انتخابية" أطاحت بالمستبد سلوبودان ميلوسفيتش "Slobodan Milosevic" الذى طال حكمه من السلطة. بدعم من مجموعات رقابية محنكة ومؤسسات خاصة وبرامج المعونة الأجنبية من أوروبا وأمريكا الشمالية وأجزاء أخرى من يوغوسلافيا السابقة، ونظمت حركة موحدة من أجل الديمقراطية بتنظيم حملة غير عادية من أجل انتخابات ديمقراطية. وفي مواجهة عقبات ضخمة ساعدت هذه الحركة التي تم تنسيقها وتخطيطها إلي جانب معارضة سياسية موحدة على خلق مناخ اضطر فيه ميلوسفيتش للتنحي. ويبين عمق واتساع هذه المساندة الخارجية مدى ما وصلت إليه المراقبة المحلية منذ عام ١٩٩١ في زامبيا. غير أن هذا النجاح يثير أيضاً قضايا مهمة عن طبيعة الدعم الخارجي للحركات غير الحكومية من أجل الديمقراطية.

ومع رفضها لأن تخضع للتخويف، أظهرت هذه المجموعات من المواطنين مثل حركة "أوتبور" – أي المقاومة – ومركز الانتخابات الحرة والديمقراطية "CeSID"

بإعتبارها منظمات تتحدى قوة الحكومة القمعية. وقد تطورت حركة"أوتبور" الطلابية الماهرة سياسياً لتضم أكثر من ٧٠٠٠٠ عضواً. وقد كتب روجر كوهين في صحية النيويورك تايمز أنه " من خلال المسيرات والتمثيليات الهزلية والمرونة الذهنية والشجاعة البدنية نمت "أوتبور" بإعتبارها حركة جماهيرية في الخفاء ووقفت في قلب الثورة الخفية المنظمة والتي غيرت صربيا بالفعل". "لم تكن هناك قوى معارضة أخرى تزعزع النظام أو حاسمة بالنسبة للإطاحة به[١٦]". وفي الوقت ذاته حشد مركز الانتخابات الحرة و الديمقراطية أكثر من ٥٠٠٠ متطوع لمراقبة مواقع الاقتراع. وفي لجان الاقتراع هذه في شتي أنحاء البلد قام هؤلاء المتطوعون بتوثيق حالات الترهيب والاقتراع عدة مرات والتدخل من جانب سلطات الانتخابات وعدم سرية الاقتراع. كما قاموا بجمع نتائج الانتخابات التي تستكمل النتائج التي تم حصرها بمعرفة المعارضة. وساعدت هذه الجهود في كشف محاولات ميلوسفيتش تزوير الانتخابات.

ويرى توماس كاروثرز أن الأمريكيين القائمين على تعزيز الديمقراطية قد ادعوا شرف هذا النجاح بدون وجه حق قائلاً: "لقد قدمت مساندة الأمريكيين والأوروبيين إسهاماً حقيقياً في توسعة وتعميق المعارضة [الميلوسفيتش]، إلا أن حملة المساعدة كانت عاملاً يسر التغيير ولم تكن محركاً له[١٧]". وعلى كل حال، فقد ساعدت المعونة والمشورة الغربية المبكرة والمنسقة تنسيقاً جيداً والدعم المعنوي من جانب منظمات الديمقراطية ومنظمات مراقبة الانتخابات في المنطقة على تحقيق ذلك.

لقد بدأت الجهود الغربية والإقليمية لمساعدة المنظمات الصربية غير الحكومية في وقت مبكر وإنطلاقاً من جهود صربيا التي دامت لعشر سنوات للتخلص من ميلوسفيتش، بدأ وضع برامج للمساعدة على بناء القدرات في مجال مراقبة الانتخابات والحراك السياسي الموازر للديمقراطية قبل الدعوة للانتخابات بثلاث سنوات. وقضى الشباب النشطاء في صربيا شهوراً طويلة لتعلم كيفية التنظيم والتخطيط للحملات الانتخابية وبناء الائتلافات. وفي مؤتمرين عقدا بودابست وزيجيد في المجر في ربيع عام ٢٠٠٠ قدم نشطاء مدنيون من المنطقة النصيحة إلي نظرائهم الصربيين حول مراقبة الانتخابات وتجنيد الشباب ومراقبة وسائل الإعلام وبناء القدرات التنظيمية. وقدمت منظمات مدنية من بلغاريا وكرواتيا ورومانيا وسلوفاكيا وأوكرانيا – وهي بلاد تقاسمت تجارب عديدة مع صربيا – النصيحة والمساعدة. وقد أسهم هذا التعاون الضخم والفعال من جانب المنظمات غير الحكومية في المنطقة – وهي ذاتها منظمات تدعمها المجموعات

والمساعدات الغربية – إسهاماً كبيراً في التخطيط والحشد لحركة مراقبة الانتخابات في يوغوسلافيا.

وعند الإعلان عن الانتخابات في صيف عام ٢٠٠٠، أعلن ما يقرب من عشرين منظمة غير حكومية كبرى عن برنامج مشترك أطلقوا عليه "الخروج ٢٠٠٠". عملت معارضة متحدة وحركة ضخمة لمنظمات غير حكومية معاً لتحقيق هدفهما المشترك وهو إرغام ميلوسفيتش على التخلي عن الحكم. وجري الإتفاق على رسائل متسقة تعبر عن الإتحاد والرغبة في التغيير. وبدأ العمل على تحويل الخوف من السلطات إلى عدم الثقة فيها وتنظم الحملات تحت شعارات مثل "هناك المزيد من أمثالنا" و"حان الوقت". وكانت الحملات غير الحزبية تهدف لتحقيق الديمقراطية وليست حملات للمعارضة. بعبارة أخرى، أنهم لم تنظم حملات لتأييد أي حزب أو مرشح و لكن لمعارضة استبداد ميلوسفيتش. ومن المهم بصفة خاصة أن السياسيين من المعسكر الديمقراطي قد تفهموا واحترموا التفرقة بين السياسة الحزبية وبين الجهود غير الحزبية لمساندة الانتخابات الديمقراطية.

ونسقت الجهات المانحة الغربية – بما في ذلك المؤسسات الخاصة – جهودها بأسلوب فعال وكانت مشاركتها إستراتيجية. وقدمت المنح وساعدت في بناء القدرات. وعقدت الجهات المانحة لقاء في الربيع في أوروبا صاغت فيه فهماً مشتركاً لاستراتيجياتها. وعملت الجهات المانحة التي كانت تستطيع العمل في بلجراد مثل الحكومة الكندية و"معهد المجتمع المنفتح" على مساعدة المنظمات المدنية داخل البلد. ووفرت جهات أخرى تشمل الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية وفريدوم هاوس ومؤسسة تشارلز ستيوارت موت وصندوق مارشال الألماني والوقف الوطني للديمقراطية والمعهد الجمهوري الدولي والمعهد الديمقراطي الوطني بتوفير التمويل والتنظيم في المنطقة لتوفير المساعدات والدعم المعنوي. وفي الوقت ذاته كانت الجهات المانحة والمنظمات الأمريكية المعنية بالديمقراطية تجتمع بانتظام في واشنطن. وقد أتاح لها ذلك تلافي الازدواج وضمان تقاسم التجارب كما وفر لها فرص التمويل المشترك. وقد كان هذا التنسيق على غير العادة فعالاً ويتسم بالمرونة.

كما بدد التنسيق فيما بين المساعدات الغربية تصور أن هناك تدخلاً شديداً من جانب الولايات المتحدة. وبدلاً من أن يكون هذا جهداً أمريكياً فقط، كان أيضاً جهداً أوروبياً.وبدلاً من أن يكون هذا مجرد جهد من جانب الديمقراطيات المستقرة، كان جهداً لمجموعات من الديمقراطيات الجديدة ليوغوسلافيا وشرقي أوروبا. وبدلاً من أن تكون

المساعدات جهوداً من جانب الحكومات، جاءت لحركة الديمقراطية اليوغوسلافية أيضاً من مؤسسات ومنظمات غير حكومية خارجية. ولكل هذه الأسباب مجتمعة فإن ذلك الإسهام كان حقيقياً على الرغم من أن الأطراف الخارجية قد تميل للمبالغة في دورها.

الانتخابات و مراقبة الانتخابات بإعتبارها غاية أو وسيلة

تساعد مراقبة إعداد القوانين واللوائح الانتخابية وتسجيل الناخبين والتصويت وحصر الأصوات وحل المنازعات الانتخابية على ضمان أن الانتخابات تنافسية وسليمة. ويدعم هذا بدوره ثقة الجمهور والمتنافسين ويزيد فرص قبول كل الأطراف لنتائج عملية مقبولة نوعاً ما.

لكن الانتخابات الانتقالية ليست مجرد غاية، فهي أيضاً وسيلة_ تحفز على عملية طويلة الأجل هدفها بناء الممارسات والقيم والمؤسسات الديمقراطية. وعلاوة على ردع التزوير أو المساعدة على طرد المستبدين، مكنت مراقبة الانتخابات المنظمات المدنية من أسباب القوة في مجال الشأن العام وغيرت الطريقة التي ينظر بها مواطنون كثيرون للسياسات الوطنية. ذلك أن منظمي برامج مراقبة الانتخابات يستطيعون تعلم كيفية بناء التحالفات والدعوة لإجراء إصلاحات في السياسة العامة في ظل نظام سياسي أكثر ديمقراطية. وقد برهنت المنظمات والشبكات والعلاقات التي تأسست لمراقبة الانتخابات على أن قيمتها لا تقدر بثمن في الجهود اللاحقة التي تبذل للضغط من أجل الديمقراطية بأساليب أخرى مثل متابعة أداء الحكومة ومحاربة الفساد والدعوة للإصلاحات القانونية وممارسة الضغط على الموظفين العموميين وتوعية الجمهور عن الديمقراطية.

باختصار،إن للمراقبة المحلية غير الحزبية للانتخابات في الديمقراطيات الجديدة والناشئة هدفين منفصلين. أولهما أن المراقبة يمكنها أن تسهم في جعل الانتخابات أفضل وهذا أمر له أهمية خاصة حيث تفتقد العملية أو السلطات إلي ثقة الأحزاب السياسية أو أجزاء مهمة من الجمهور، وهذا صحيح عادةً في الأجواء الانتقالية. وثانياً، وربما الأهم هو إن مراقبة الانتخابات يمكن أن تشجع تطور المجتمع المدني والتحول الديمقراطي.

وقد يجد هذان الهدفان المنفصلان لتنظيم جهود المراقبة تضارباً بينهما، أحياناً. فإنه وبقدر يكون الهدف هو تحسين أو انتخابات معينة أو تقديم تقرير عنها يتجه مراقبي الانتخابات على سبيل المثال إلى التركيز على تعظيم عدد متابعي الاقتراع ليوم الانتخاب. كما ينزع التركيز علي الأجل القصير إلى جعل الجهات المانحة والمستشارين

الأجانب يرغبون في القيام بدور أكبر نسبياً في تصميم مشروع المراقبة وتنفيذه. ولكن بقدر ما يكون الهدف هو بناء الشبكات وتعلم الدروس من أجل المستقبل، يتعين أن ينصب إهتمام أقل على تجميع المعلومات – وخاصةً في يوم الانتخاب – ويكون الترحيب أكبر والسماح للمجموعات المحلية بترتيب جدول أعمالها الخاص بل والوقوع في أخطائهم. قد تدفع الجهات الراعية للمراقبة التي تركز بصفة رئيسية على العملية الانتخابية مثلاً أجوراً لمتابعي الاقتراع مقابل خدماتهم، بينما يركز المراقبون الذين يبحثون بصفة رئيسية عن بناء منظمات مجتمع مدني جديدة وعادات ديمقراطية على إيلاء أولوية متقدمة لحشد وتحفيز المتطوعين حتى وإن كان عددهم أقل.

الانتخابات بإعتبارها وسيلة: المراقبة المحلية للانتخابات كفرصة للتنظيمات السياسية

من السهل تقدير قيمة هدف المراقبة المحلية للانتخابات عندما يتعلق الأمر بتحسين جودة أو شفافية انتخابات من شأنها أن تقوم بدور مهم في التحول الديمقراطي. وهذا الهدف الجدير بالعناء يكمن وراء معظم المحاولات الأجنبية لمساندة مراقبة الانتخابات. لكن الهدف الآخر المنفصل الخاص ببناء المجتمع المدني فهو أقل وضوحاً ومفهوم بصورة أقل. وكثيراً ما تفشل الجهات المانحة الأجنبية في الفهم الكامل لإمكانات المراقبة المحلية للانتخابات. وربما يمثل هذا مشكلة أكبر في المساعدات الخارجية: الاتجاه المفهوم وإن كان يدعو للأسف إلي التركيز على تحقيق نتائج سريعة بدلاً من التركيز على العمليات طويلة الأجل.

إن الجهات المانحة والمستشارين الدوليين عادةً ما يركزون اهتمامهم أكثر من اللازم على انتخابات معينة بإعتبارها حدثاً محدداً ولا ينظرون للانتخابات بإعتبارها جزءاً من عملية تحول ديمقراطي. وقد أصبحت فكرة المراقبة المحلية في حد ذاتها ناجحة تماماً. وغدت عملية المراقبة المحلية للانتخابات وما يصاحبها عن قرب من "توعية الناخبين" مثل "الأمومة وفطيرة التفاح" – بمعنى أنه لا خلاف عليها – وبالتالي فهي آمنة بالنسبة للجهات المانحة. لقد اجتذبت المراقبة المحلية على الانتخابات مبالغ أكبر من اللازم واجتذبت نصائح أكثر من اللازم مقدمه بحسن نية وإن كانت غير مناسبة تركز على تحقيق النتائج قصيرة الأجل. وعادةً ما يكون للمساعدة الخارجية عواقب غير مقصودة.

باختصار، يبدو إن الجهات المانحة الأجنبية لا تقدر تماماً الهدف الأوسع وهو تنظيم جهود المراقبة والفرص التي تتيحها الانتخابات الانتقالية.

وبالأحرى، فإنه يتعين أنه على المهتمين بتعزيز الديمقراطية في بلد يخطط للانتخابات– بما في ذلك الراغبين في مساندة المراقبة المحلية – السعي لمساندة عملية التحول الديمقراطي بدلاً من البحث عن مردود معين قصير الأجل. إن مراقبة الانتخابات توفر لمنظمات المجتمع المدني فرصة بناء الشبكات والعلاقات التي تمكنها من الاستمرار في الضغط من أجل الديمقراطية بعد الانتخابات. كما تعطيها فرصة لتعلم كيفية بناء التحالفات والدعوة لإجراء إصلاحات في السياسة العامة في نظام سياسي أكثر ديمقراطية.

بالإضافة إلى إسهام المراقبة المحلية في جودة ومصداقية الانتخابات الانتقالية الهامة، فإنه يمكنها أن تطور وتدعم المؤسسات اللازمة لبقاء أي نظام سياسي ديمقراطي ونجاحه. وسواء حفزت الانتخابات إلى تغييراً سياسياً سريعاً أو سجلت فحسب خطوات إضافية للأمام، فإنها توفر فرصة للمجموعات السياسية والمدنية القائمة لتوسيع نطاق رسالتها وعضويتها ولتكوين مجموعات جديدة. وتساعد جهود المراقبة المواطنين على تعلم المهارات التنظيمية اللازمة للمشاركة مشاركة نشطة وفعالة في الحياة السياسية فيما بين انتخابين. وفي بلد تلو الآخر، أتاحت مراقبة الانتخابات للمواطنين فرصة للمشاركة في الشأن العام مما غير من الاتجاهات السلوكية نحو المشاركة في السياسة والحوكمة.

أنشطة وفرص لمنظمات مراقبة الانتخابات فيما بعد الانتخابات

الانتخابات الانتقالية ليست مجرد حدث مهم علي نحو حاسم في أي بلد للابتعاد عن النظم الأستبدادية، فإنها أيضاً فرصة لإشراك المواطنين في السياسات الديمقراطية والبدء في عملية طويلة الأجل ومستمرة لبناء الممارسات والمؤسسات الديمقراطية بما في ذلك المنظمات السياسية ومنظمات المجتمع المدني. وعادةً ما تستمر المنظمات والشبكات التي تم تطويرها لمراقبة الانتخابات بعد ذلك في تعزيز الديمقراطية بطرق مختلفة تشمل رصد أداء الحكومة ومحاربة الفساد والدعوة لإصلاح قانون الانتخابات والقيام بالتوعية المدنية.

وقد تطورت المجموعات التي تشكلت لمراقبة الانتخابات عادةً بحيث أصبحت منظمات القاعدة تساهم في تنمية المجتمع المحلي والعملية السياسية. كما أعتبرت

مجموعات رقابية محلية عديدة تكونت في السنوات الأخيرة لمراقبة الانتخابات على أنها وسيلة لحشد المساندة لإصلاحات ديمقراطية أخرى وتشجيع المشاركة المدنية المستمرة بعد الانتخابات. فعلى سبيل المثال أعادت لجنة تنسيق مراقبة الانتخابات في زامبيا هيكلة نفسها بعد انتخابات عام١٩٩١ لتصبح "مؤسسة العملية الديمقراطية". وكما ذكر ويمال فرناندو"Wimal Fernando"، وهو واحد من قادة حركة الانتخابات الحرة والنزيهة في سريلانكا، فأن: "مراقبة الانتخابات هي وسيلة لهدف أوسع ألا وهو بناء شبكة واسعة من الأفراد والمنظمات لمعالجة القضايا ذات الأهمية الوطنية بعد الانتخابات[١٨]".

وبعد أن قامت منظمات مراقبة الإنتخابات بتنشيط المجتمع المدني وأشركت مواطنين كثيرين في الحياة السياسية في بلادها لأول مرة طفقت تسعي للبناء على هذه القوة الدافعة. ووفقاً لذلك، قامت ببذل الجهود للدعوة للقيام بإصلاحات سياسية وإجراء البحوث في السياسة العامة لتعزيز الخضوع للمساءلة في الحكم وتوفير التوعية المدنية ومراقبة الحكومة والهيئة التشريعية. ودعم بدوره إلي الخطاب السياسي وزاد مشاركة المواطنين في الحوكمة ورفع مستوى ثقة الجمهور في العملية السياسية. وفي النهاية، فإن هذا هو أعمق إسهام يمكن لحركة المراقبة أن تأتي به.

وعلى الرغم من أن مراقبة الانتخابات توفر فرصة مهم للتنظيمات المدنية ومشاركة المواطنين، وتوعية الجمهور، فإن الانتخابات ليست سوي مناسبات دورية. ولتعميق الديمقراطية وبناء مؤسسات ديمقراطية فيما بعد الانتخابات، يتعين على المواطنين مواصلة المشاركة في الشأن العام. ذلك إن المشاركة المستمرة تدعم عقيدة أساسية وهى أن العملية السياسية يمتلكها الجمهور ولا تمتلكها النخب.

وبناءً على ذلك، كثيراً ما أعادت المجموعات التي تشكلت لتعزيز الانتخابات الانتقالية ومراقبتها تحديد دورها بعد الانتخابات. فهي تستطيع أولاً المشاركة في الدعوة وفي الأنشطة الرامية للتأثير في السياسة العامة وتعزيز المصلحة العامة. ويمكن أن تكون هذه أنشطة تهدف إلي تشكيل العملية السياسية ذاتها مثل إصلاح الدستور أو المؤسسات الحاكمة أو أنشطة تعالج قضايا سياسة عامة معينة مثل حقوق الإنسان والحريات المدنية ومحاربة الفساد والإصلاح الزراعي والبيئة. وقد تحولت هذه المجموعات أحياناً إلى مؤسسات بحثية قادرة على إمداد المسئولين الحكوميين والمشّرعين بالمعلومات والمشورة الفنية مثل "مركز الإصلاح الانتخابي" في إندونيسيا.

ثانياً، يمكن لمنظمات مراقبة الانتخابات أن تقرر القيام برصد فعال لأنشطة الحكومة والمسئولين المنتخبين أو الهيئة التشريعية. ومثل هذه الأنشطة من شأنها تعزيز

الخضوع إلي المساءلة من خلال إخضاع تصرفات الموظفين العموميين لفحص دقيق من جانب الجماهير. وقد ذكر دافورين بوبوفيتش "Davorin Popovic"، المنتمي إلى "أوتبور" في أعقاب انتخابات صربيا، أن منظمته عليها "أن تعمل بإعتبارها كلب حراسة لكل القوى". أيده زميله سريدا بوبوفيتش"Srjda Popovic"قائلاً: "لا تنسى أن الديمقراطية تبدأ من هنا". حذر الحكومة الجديدة قائلاً: "أنتم مسئولون أمام الشعب[١٩]".

ثالثاً يمكن لمنظمات مراقبة الإنتخابات في سعيها لتشجيع المشاركة الواسعة للمواطنين في السياسة أن تصبح بعد الانتخابات وسيلة لنقل الآراء وبناء التحالفات وتوعية الجمهور بالديمقراطية أو بقضايا معينة.

ولسوء الحظ أن المساعدات الخارجية للديمقراطية ولإدارة الحوكمة كثيراً ما "تلتهمها الانتخابات" ولا تستطيع الجهات المانحة الخارجية الاستمرار في تمويل برامج قيمة أو تنظيمها بعد الانتخابات. وفي اجتماع في كرواتيا تم عقب انتخابات عام ٢٠٠٠ التي أطاحت فرانيو تودمان "Franjo Tudjman"، تحدى أحد رؤساء مجموعات المراقبة المحلية وزيرة الخارجية الأمريكية مادلين أولبرايتحول ما إذا كانت الولايات المتحدة في الواقع مهتمة فقط بتغيير الحكومة بدلاً من الاهتمام ببناء المجتمع المدني والديمقراطية حيث أن المساعدات قد نضبت كلها بعد الانتخابات.

نحو المزيد من الدعم الفعال للمشاركة السياسية المحلية غير الحزبية

منذ أواخر التسعينيات من القرن الماضي ساعد الدعم الخارجي، المراقبة المحلية للانتخابات علي أن تصبح ظاهرة دولية مهمة علي نحو متزايد. فقد ساعد الدعم المعنوي والفني والمالي من جانب المنظمات غير الحكومية والمؤسسات والحكومات الأجنبية المراقبة المحلية للانتخابات لكي تنتشر في شتي أنحاء العالم. ومع انتشار هذه الجهود أصبحت متمرسة ومنظمة ومؤثرة بصفة متزايدة.

وعلى الرغم من أن المجتمع الدولي يتزايد اعترافه بما يمكن أن تحققه المراقبة المحلية من ردع التزوير ودعم الثقة وزيادة الشفافية، فإنه لا يزال في حاجة لأن يقدر بالكامل ما يمكن أن تفعله هذه المراقبة في نشر الديمقراطية من خلال تنشيط المنظمات المدنية واجتذاب الشعب بشكل أوسع نحو الشأن العام. وتعتبر إندونيسيا نموذجاً يوضح

ذلك كما سوف نتناوله في الفصل التالي. إن الانتخابات الانتقالية ما هي إلا جزء فقط من عملية مستمرة لبناء الممارسات والقيم والمؤسسات الديمقراطية.

لابد للمجتمع الدولي أن يدعم المراقبة المحلية للانتخابات بصورة أكثر فعالية ليس فقط لتقديم التقارير عن الانتخابات الانتقالية ولكن أيضاً للمساعدة في بناء منظمات قابلة للاستمرار وتشجيع المشاركة الديمقراطية. والواقع أن في هذا دروس للمساعدات الأجنبية بشكل أعم، ذلك إنه من شأن المساعدات الخارجية التي تدعم الجهود وجداول الأعمال المحلية الأصيلة - بدلاً من اجتذاب المواطنين المحليين لجداول أعمال تم وضعها في مكان آخر - أن تأتي بأثر أكبر. إن هذه البرامج والأنشطة التى وضعها أبناء البلد بوضعها والتزموا بها تزداد فرص إستمرارها بشكل أكبر.

الفصل الثاني عشر

الدعم الخارجي للمراقبة المحلية في إندونيسيا
فرص ضائعة ونتائج غير مقصودة

"يدعي سوهارتو أنه يجري انتخابات وسندعي نحن أننا نراقبها".

جوناوان محمد، رئيس اللجنة المستقلة لمراقبة الانتخابات "KIPP" ١٩٩٧

من أجل الانتخابات الانتقالية الحاسمة التي جرت في إندونيسيا عام ١٩٩٩، قامت المجموعات غير الحكومية بتنظيم أوسع برامج محلية غير حزبية لمراقبة الانتخابات في العالم على الإطلاق حتى تاريخه. وبالعمل مع دعم دولي كبير، حشدت المنظمات المدنية وشبكات جامعية ومجموعات دينية مجتمعة بحشد أكثر من نصف مليون متابع للاقتراع في يوم الانتخاب، إلا أن الجهود كانت أيضاً معيبة للغاية بسبب أن عدداً من المجموعات غير المستعدة بالقدر الكافي انضمت للجهود في الدقائق الأخيرة وكان هناك سوء توزيع للأموال وأهدرت المجموعات المحلية ومساندوها الدوليون بشكل كبير فرصة بناء قاعدة من أجل تحقيق المزيد من الإصلاح الديمقراطى.

وبعد أن أجبر المستبد سوهارتو "Suharto" الذى أستمر لفترة طويلة على ترك منصبه في مايو ١٩٩٨، انتقلت إندونيسيا إلى تنظيم انتخابات تنافسية كخطوة حاسمة نحو التخلص من الإستبداد. واعترافاً من المجتمع الدولي بالأهمية الكبيرة لهذه الفرصة لتأسيس ديمقراطية حقيقية في أكبر بلد إسلامي تعداداً للسكان – فهي أمة تضم أكثر من ٢٠٠ مليون نسمة – تحرك لمساندة التحول السياسي في إندونيسيا بالمساعدات الفنية والتمويل الضخم. وفي أوائل عام ١٩٩٩ وضع برنامج الأمم المتحدة الإنمائى "UNDP" وحكومة إندونيسيا ميزانية دعت لمساهمات دولية قدرها ٩٠ مليون دولار أمريكي من أجل الانتخابات تشمل دعم إدارة الانتخابات وتوعية الناخبين ومراقبة الانتخابات[١]. وتوجه العشرات من المستشارين الدوليين نحو جاكرتا من أستراليا وأوروبا واليابان وأمريكا الشمالية وأماكن أخرى. وأخيراً، أجريت الانتخابات في يوم ٧ يونيو ١٩٩٩ في ظل متابعة المراقبين الإندونيسيين غير الحزبيين وما يقرب من ٦٠٠ مراقب انتخابات دولي من نحو ثلاثين بلداً بما فيهم أيقونة مراقبة الانتخابات جيمي كارتر.

وقد ساندت الجهات المانحة الدولية بسخاء وبشكل مناسب جهود المنظمات الوطنية لمراقبة الانتخابات "EMOs" للنهوض بجودة العملية الانتخابية، على سبيل المثال بتوعية

الناخبين وحشد متابعي الاقتراع. وقد سجل هذا الدعم الدولي عريض القاعدة لهذه الأهداف القيمة تحسناً كبيراً عن الماضي حيث كانت المعونة الخارجية تقتصر على المستفيدين الحكوميين بما في ذلك المعونة المقدمة لإنتخابات إنتقالية تشارك فيها حكومات مشكوك في التزامها بالديمقراطية. وفي إندونيسيا، وجهت الجهات المانحة وبموافقة الحكومة جزءاً كبيراً من الأموال المتاحة للانتخابات إلى مجموعات غير حكومية.

وفي حين كان الدعم الدولي مناسباً من حيث المبدأ وسخياً من الناحية العملية، فقد ضل الطريق إلى حد كبير. فقد ركزت الجهات الأجنبية المانحة أكثر من اللازم على الانتخابات ذاتها – وبصفة خاصة حشد متابعى الاقتراع– بينما فشلت إلى حد كبير في الاعتراف بهدف أساسي أكثر لدعمها للمراقبة المحلية للانتخابات وهو استخدام الانتخابات كعامل حفاز لعملية مستمرة لبناء الممارسات والمؤسسات الديمقراطية. ولما كانت الجهات المانحة تشعر بالقلق الزائد على كيفية الحصول علي معلومات عن جودة العملية في يوم الانتخاب، فقد تقاعست بشكل كبير عن دعم التحول الديمقراطي طويل الأجل. والحقيقة أن هاجس يوم الانتخاب قد أعاق عن غير قصد المنظمات المدنية الحديثة والزخم من أجل الإصلاح. لقد كان للدعم الخارجي للمراقبة المحلية نتائج لم تكن مقصودة مثل تشجيع تأسيس عشرات من منظمات المراقبة وعدم تشجيع منظمات المراقبة للانضمام معاً، مما يقلل من شأن ومن أهمية الخبرة المتخصصة وشجع التركيز المغالى فيه على الأمور المادية بدلاً من الجوهرية. وباختصار، فإن التمويل الذى تدفق على المراقبة المحلية للانتخابات في إندونيسيا مختلطة بنعمة على أحسن تقدير.

إن تجربة المراقبة المحلية للانتخابات في إندونيسيا هي قصة نجاح ورواية للتحذير فى آن واحد. ففي خلال ثلاث سنوات فحسب، تحولت المراقبة المحلية للانتخابات في البلد من نشاط ينظر إليه بارتياب– ليس فقط من جانب السلطات الإندونيسية ولكن أيضاً من جانب الكثيرين في المجتمع الدولي – إلى نشاط أصبح شائعاً بحيث فقد مضاءه. وهذه القصة تبرز مفارقات وعثرات سببها الدعم الخارجي لتعزيز وتنمية الديمقراطية. فحتى البرامج التي تتسم بحسن النية والرامية لدعم أهداف قيمة ومنظمات ملائمة مشاركة قد تفشل في تحقيق التنمية المستدامة إذا لم تكن مدروسة جيداً.

ما قبل المرحلة الانتقالية: اللجنة المستقلة لمراقبة الانتخابات في إندونيسيا وسابقة المراقبة المستقلة في إندونيسيا

قبل أن يبدأ التحول الديمقراطي عام ١٩٩٨، كانت اللجنة المستقلة لمراقبة الانتخابات قد أسست بالفعل قاعدة للمراقبة المحلية للانتخابات، وأرسلت اللجنة التي تأسست سنة ١٩٩٦

سابقة للمراقبة المحلية في إندونيسيا بعد أن نظمت وجود متابعي الاقتراع وأنشطة أخرى للانتخابات الوطنية في مايو ١٩٩٧، وكانت هذه آخر انتخابات في عهد سوهارتو.

في ظل نظام سوهارتو امتلأت الانتخابات بادعاءات عن تزوير الإنتخابات وكانت هناك علاقة وثيقة بين الحزب الحاكم وإدارة الانتخابات التي تسيطر عليها الحكومة. ورداً على ذلك، شكلت حفنة من النشطاء المدنيين والصحفيين والمحامين والمسئولين الحكوميين السابقين اللجنة المستقلة لتعزيز انتخابات نزيهة وتنافسية كخطوة حاسمة نحو ديمقراطية حقة.

وقد اتخذت اللجنة المستقلة في إندونيسيا لنفسها نموذجاً من منظمات المراقبة في أماكن أخرى في آسيا بما في ذلك الحركة الأهلية للمواطنين للانتخابات الحرة في الفيليبين ورابطة مراقبة الانتخابات النزيهة في بنجلاديش وحركة الاقتراع في تايلاند. وشارك رستم إبراهيم "Rustam Ibrahim"، وكان آنذاك مديراً لمنظمة غير حكومية مرموقة للبحوث هي معهد البحوث الاجتماعية والاقتصادية والتعليم والإعلام "LP3ES" – في مؤتمر لنشطاء المراقبة المحلية للانتخابات من جميع أنحاء آسيا عُقد في مانيلا ونظمته الحركة الأهلية للمواطنين في الفيليبين مع المعهد الديمقراطي الوطني للشئون الدولية. وعاد إبراهيم إلى جاكرتا بفكرة تنظيم المراقبة المحلية للانتخابات في إندونيسيا مما أدى في النهاية إلى تكوين اللجنة المستقلة.

وكانت الحركة الأهلية للمواطنين بصفة خاصة بمثابة نموذج مهم نظراً للتشابه بين البلدان المتجاورة في الأرخبيل وبين الوضع السياسي في الفيليبين في الثمانينيات من القرن الماضي وإندونيسيا في التسعينيات. وفي إبريل ١٩٩٦ بعد تأسيس اللجنة المستقلة بفترة قصيرة دعا قادتها ممثلاً عن الحركة الأهلية للمواطنين ليقدم لهم المشورة، بيد أنه في اللحظة الأخيرة ألغى ممثل الحركة رحلته بإدعاء فقده جواز سفره، وكانت هناك تكهنات بأن الحكومة الإندونيسية مارست الضغط بطريقة ما لمنع الزيارة.

كانت المنظمات غير الحكومية قد انتقدت بعض جوانب الانتخابات السابقة، مثال ذلك التغطية الإعلامية وترهيب الناخبين والمخالفات في حصر الأصوات، إلا أن اللجنة المستقلة كانت أول منظمة لم تنشأ ألا لمراقبة الانتخابات. وعلى الرغم من أن اللجنة المستقلة كان القصد منها في الأصل أن تكون ائتلافاً لمجموعات الصحفيين والطلبة والشباب والمهنيين ورجال الدين والعمال إلا أنها أصبحت منظمة غير حكومية جديدة أكثر منها ائتلافاً.

وبعد أن اتصلت به قيادات طلابية وافق جوناوان محمد "Goenawan Mohamad" – وهو مفكر وصحفي يحظى باحترام واسع – على تولي رئاسة اللجنة المستقلة. كان محمد يرأس تحرير صحيفة الأخبار الأسبوعية *تمبو* "Tempo" التي قامت الحكومة بإغلاقها عام ١٩٩٤، وكان مولانا كوسوما "Mulyana Kusumah" محامي حقوق الإنسان والناشط أميناً عاماً للجنة المستقلة.

وفي يونيو ١٩٩٦ ونظراً لتزايد شعبية ميجاواتي سوكارنوبوتري "Megawati Sukarnoputri"، قامت الحكومة الإندونيسية بمناورات لإستبعادها من رئاسة الحزب

الديمقراطي الاندونيسي، وهو واحد من حزبين سمح لهما بالبقاء بإعتباره نوعاً من المعارضة المستأنسة. كانت ميجاواتي، وهي ابنة سوكارنو الأب والمؤسس لإندونيسيا وأول رئيس لها، قد تم انتخابها لمنصب رئيس الحزب عام ١٩٩٣، وكانت هذه هي المرة الأولى التي يتم فيها تنصيب رئيس حزب لم يختره سوهارتو شخصياً. وإذ أعلن مؤيدو ميجاواتي أن الاستبعاد غير قانوني، فقد شجبوا قرار الحكومة ورفضوا إخلاء مبنى مقر الحزب في جاكرتا. وفي يوم ٢٧ يوليو ١٩٩٧ وبعد مواجهة دامت أكثر من شهر، قامت القوات باقتحام المبنى واندلعت أعمال الشغب ونشبت الحرائق في المباني، وقتل خمسة أفراد على الأقل و أصيب عدد أكبر.

وبعد ذلك، وعندما إتخذت الحكومة تتخذ إجراءات صارمة ضد ما تتصور أنه معارضة في النصف الثاني من عام ١٩٩٦، بدا الحيز السياسي أمام اللجنة المستقلة يضيق. وفي هذه المرحلة كان الطلاب وحدهم وعدد قليل من النشطاء راغبين في الاستمرار في تكوين اللجنة المستقلة وبأن تقترن أسماءهم بها. وقد نظرت الحكومة الإندونيسية للجنة المستقلة بقلق ورفضت الاعتراف بالكيان الجديد، وبدا أن قيادات اللجنة المستقلة قد يتعرضون لمخاطر القبض عليهم.

وتجنباً لمتابعة السلطات بقدر الإمكان، عقدت اللجنة المستقلة لقاءاً وطنياً كبيراً لتنظيم الصفوف في بانكوك بعيداً عن متناول الحكومة. وفي مناسبة واحدة على الأقل أغلقت الشرطة المحلية في اوجونج باندانج، والتي أصبحت الآن مكاسار، بإغلاق دورة إقليمية للحشد والتدريب بالرغم من أن منظميها كانوا قد اتبعوا تعليمات الحكومة بإخطار الشرطة[٢].

واعترافاً بصعوبة تنفيذ برنامج هادفاً لمراقبة الانتخابات في مواجهة معارضة شديدة من حكومة سوهارتو قال رئيس اللجنة المستقلة جويناوان محمد سافرا إن: " سوهارتو يدعي أنه يجري انتخابات وسندعي نحن أننا نراقبها". وكما كان الحال في الفيليبين عام ١٩٨٣، كان هناك اعتراف واضح في إندونيسيا عام ١٩٩٦ بأن نشطاء الديمقراطية عليهم البدء في المهمة الصعبة لبناء الشبكات. كان عليهم البدء في مكان ما والإستعداد للتغيير عندما يحين. وفي وقت الانتخابات في مايو ١٩٩٧ كانت قلة الإندونيسيين والمراقبين الخارجيين يتوقعون أن سوهارتو سوف يرحل في غضون عام واحد. ولكن وكما حدث في الفيليبين، فإنه في وقت انتخابات مجلس النواب عام ١٩٨٤، إعتبرت إحدى الحركات الديمقراطية التي لا تتسم بالعنف الإنتخابات فرصة لإحراز بعض التقدم السياسي وبناء قدراتها، وكما شرح الأمر جويناوان محمد قائلاً:

> لم تكن الفكرة إضفاء الشرعية على الانتخابات التي لم تكن نزيهة على أية حال. كانت الفكرة هي دعوة المواطنين للمشاركة في تنظيم صفوفهم لحماية حقوقهم. لقد فقدنا على مدى الثلاثين سنة الماضية القدرة على تكوين تنظيمات على مستوى القاعدة الشعبية. وكان الأمر الثاني هو وضع إطار عام لجهود المنظمات الملتزمة بالتغير الديمقراطي. لم نشأ أن نتبع نموذج الهزيمة الصينية بعد "تينانمين" عندما تفرقت القوى الديمقراطية ووصلت للعدم[٣].

وفي النهاية جاء رد الفعل الرسمي إزاء اللجنة المستقلة ضعيفاً نسبياً ربما لأن الحكومة لم تر في هذه الهيئة أكثر من مجرد مضايقة صغيرة. وفي بداية عام ١٩٩٧، وسعياً عن الحكومة بالسعى على ما يبدو لاستباق اللجنة المستقلة، أسست بنفسها كياناً رسمياً للمراقبة هو لجنة الإشراف على تنفيذ الانتخابات "Panitia Pengawasan Pelaksanaan Pemilu" التي ضمت ممثلين عينتهم الحكومة من الأحزاب الرسمية الثلاث.

وقد بدأ المعهد الديمقراطي الوطني العمل مع اللجنة المستقلة لمراقبة الانتخابات مبكراً بعد تشكيلها عام ١٩٩٦. وقدم المعهد مشورات مستمرة ونظم بعثات دراسية إلى بنجلاديش والفيليبين وتايلاند. وفي الوقت ذاته أجرت الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية ترتيبات لترجمة إلى اللغة الإندونيسية لدليل المعهد الوطنى الديمقراطى الذى يحظى بالتقدير عن مراقبة الانتخابات *"كيف تراقب المنظمات المحلية الانتخابات"*. كما قام المعهد الوطني الديمقراطي بتقديم الرعاية والمساعدة في تنظيم أول اجتماع وطني وورشة عمل للجنة المستقلة حول المراقبة المحلية للانتخابات في بانكوك في شهر أكتوبر ١٩٩٦ وقام بترتيبات لإشراك مستشارين من بنجلاديش ومصر والفيليبين وتايلاند والولايات المتحدة في هذا الاجتماع لتقاسم تجاربهم وتقديم المشورة للإندونيسيين الساعين لتنظيم حركة انتخابية. وفي الشهور الأولى من سنة ١٩٩٧، عمل أحد ممثلي المعهد الديمقراطي الوطني في جاكرتا مع منظمى اللجنة المستقلة، كما أرسل فريقاً مصغراً للانتخابات في شهر مايو من نفس العام لتقديم النصح والدعم المعنوى.

كما وفر المعهد الديمقراطي الوطني الدعم المالي للجنة المستقلة لتدريب متابعي الاقتراع ونشرهم في يوم الانتخاب في شتي أنحاء البلد. ولم تتم المحاسبة أبداً على جزء كبير من هذه الأموال بصورة مرضية. بيد أنه نظراً لأن اللجنة المستقلة كانت في الواقع تقوم بالأنشطة التي قصد أن تدعمها هذه المبالغ، فإن الإهمال في حفظ السجلات بدا هو سبب اللوم وأكثر من سوء التخصيص. ومع ذلك، فإن التجربة جعلت المعهد حذراً في تمويل اللجنة المستقلة خلال الفترة ١٩٩٨-١٩٩٩.

وقبل انتخابات عام ١٩٩٧ رصدت اللجنة المستقلة التغطية الإعلامية للحملة وأعمال التخويف المرتبطة بالانتخابات. وفي يوم الانتخاب في ٢٩ مايو، رصد ٩٠٠٠ متطوع من اللجنة المستقلة لمراقبة الانتخابات الاقتراع في مواقع متعددة في شتي أنحاء البلد وهو إنجاز رائع نظراً للعقبات التي واجهت هذه اللجنة. وركزت اللجنة جهودها في بعض المناطق الجغرافية وبصفة خاصة حيث كان لها فروع قوية فيها أو حيث كان هناك تاريخ من الصراعات المرتبطة بالانتخابات. وحيثما أمكن ذلك رصد متطوعو اللجنة المستقلة بمراقبة حصر الأصوات في يوم الانتخاب. ولم يستطيعوا مراقبة قوائم الأصوات على المستوى

الإقليمي أو الوطني ولم يمكنهم تغطية كل أماكن الاقتراع بشكل ممنهج بالقدر الكافي للتحقق من النتائج.

وعلى الرغم من أن اللجنة المستقلة لم تتمكن عام ١٩٩٧ من التأثير في التحيز المتأصل للنظام الانتخابي لحزب "جولكار" الحاكم إلا أن تقديراتها العلنية المستقلة للعملية لفتت الانتباه إلى عيوب العملية وحققت تقدماً في النقاش الدائر حول الإصلاح السياسي. وكان الإصرار الشجاع للجنة المستقلة على تنظيم جهود المراقبة تطوراً هاماً في حد ذاته. وقد أرسي نجاحها المتواضع سابقة وبدأ في إكساب فكرة المراقبة المحلية شعبية. وبالرغم من هذه الجهود كانت محدودة، فإنها جعلت تقبل مشاركة المواطنين فيما بعد في العملية الانتخابية أمر ممكناً.

التخطيط لانتخابات عام ١٩٩٩:مراقبة تستند إلي الجامعة وأكثر

بعد الأزمة المالية الآسيوية في ١٩٩٧-٩٨ تفجرت الاحتجاجات الشعبية في إندونيسيا وتحولت إلى العنف في مايو ١٩٩٨ وأجبرت الرئيس سوهارتو الذى طال حكمه على الاستقالة. كان سوهارتو وقد وصل للسلطة بعد أن قاد عملية تطهير دموية للشيوعيين عام ١٩٦٥ وأزاح سوكارنو مؤسس البلد جانباً. وقمع نظام سوهارتو – الذى عرف بالنظام الجديد- المعارضة السياسية ولكنه أيضاً رأس البلاد ثلاثة عقود حقق خلالها حالة من النمو الاقتصادي السريع. وأصبح بي. جي. حبيبي "B. J. Habibie" رئيساً عام ١٩٩٨ حيث تبنى إصلاحات سياسية كبيرة. وفي عام ١٩٩٩ خسر في أول انتخابات مفتوحة منذ أكثر من أربعة عقود فرصة البقاء في منصبه.

وبعد إزاحة سوهارتو عام ١٩٩٨ والشروع في خطط لإجراء انتخابات جديدة أكثر ديمقراطية، سعت اللجنة المستقلة لأخذ زمام المبادرة بتنظيم جهود أوسع نطاقاً في المراقبة المحلية. وفي سبتمبر ١٩٩٨ وبدعم من المعهد الديمقراطي الوطني وقامت اللجنة المستقلة لمراقبة الإنتخابات ومعهد البحوث الاجتماعية والاقتصادية والتعليم والإعلام، وهو المنظمة غير الحكومية التي شاركت في تأسيس اللجنة بتنظيم مؤتمر وطني عن مراقبة الانتخابات في إندونيسيا. وكان الهدف هو إثارة وتعزيز مشاركة المواطنين في مراقبة الانتخابات والتوسع فيها وتوعية الناخبين والبدء في عملية التخطيط لهذه الأنشطة مقدماً وقبل الانتخابات بوقت كافي. وجمع المؤتمر مشاركين في جهود المراقبة التي تقوم بها اللجنة المستقلة عام ١٩٩٧ في شتي أنحاء البلد وممثلي منظمات أخري معنية. وبناءً على دعوة من المعهد الديمقراطي الوطني شارك كل من كريس مونسو "Monsod Chris"، وهو مؤسس مشارك فى "نامفريل" والرئيس السابق للجنة الانتخابات في الفيليبين، كما شارك ممثل من حركة متابعة الاقتراع في تايلاند في المؤتمر لتقاسم تجاربهما.

كانت اللجنة المستقلة لمراقبة الانتخابات قد صممت في الأصل كائتلاف على غرار "نامفريل"، إلا أن المقاومة الحكومية جعلت الكثير من المنظمات والأفراد يترددون في الإعلان السافر عن مساندتهم للجنة المستقلة ولم تتخذ هذه الجهود شكل الائتلاف الذى يستطيع حشد المنظمات القائمة من أجل هدف جديد. وقد اختارت اللجنة المستقلة رئيساً له جاذبيته هو مولانا كوسوما "Mulyana Kusumah" وهو قيادي يتمتع بالقبول وله أتباعه بصفة خاصة من بين النشطاء الشبان. إلا أن العديد من القياديين المدنيين الذين كانوا قد شاركوا في البداية في تشكيل اللجنة المستقلة تباعدوا وسعوا لإعادة تشكيلها بقاعدة مساندة أوسع. وعلاوة على ذلك، ففي المناخ السياسي المتنوع بصورة كبيرة خلال ١٩٩٨-١٩٩٩. كان عدد كبير من القيادات المدنية يرغب في المشاركة في مراقبة الانتخابات ولا يريدون مجرد السير في ركاب يقوده مولانا. ومن جانبهم يمكن إيجاد العذر لمولانا والقادة الآخرين لإعتبارهم الكثيرين من المتحولين الجدد للإيمان بمراقبة الانتخابات قادمين متأخرين وأقل شجاعة والتزاماً من المشاركين في اللجنة المستقلة في عام ١٩٩٧.

وبسبب التخوف من الإدارة قوية القبضة والمغلقة للجنة المستقلة وربما لأخذ المخاوف من مشكلات المساءلة الماضية الخاصة بالمنظمة في الإعتبار، قرر عدد من القادة المدنيين – وبعضهم كانوا من مؤسسي اللجنة المستقلة أو من مؤيديها السابقين – أن يتجاوزوا هذه المنظمة. بالإضافة لذلك، سعى أعضاء من هيئة التدريس في عدد من الجامعات الرئيسية لإيجاد وسيلة للبناء على النشاط الطلابي الذى كان قد أسهم بشكل كبير في الإطاحة بسوهارتو. وفي نهاية عام ١٩٩٨ وبالاستفادة من تجربة اللجنة المستقلة تم تشكيل شبكتين يستندان إلي الجامعة لتعبئة الطلاب والجامعات من أجل جهود مراقبة الانتخابات.

شرع أعضاء هيئة التدريس في واحدة من أقدم الجامعات وهي جامعة إندونيسيا في تكوين مجموعة جديدة لمراقبة الانتخابات في أكتوبر ١٩٩٨. وبناءً على هذه المبادرة، شكل ممثلون لأربعة عشر جامعة من جميع أنحاء البلد في ٥ ديسمبر الشبكة الجامعية للانتخابات الحرة "UNFREL" والتي كان الغرض منها العمل بإعتبارها مظلة جامعة لشبكات تستند ألي مقرها الجامعة لرصد الانتخابات في أنحاء البلد. وكان محامي حقوق الإنسان والمحاضر في القانون المرموق تودونج موليا لوبيس "Todung Mulya Lubis" واحداً من أول المحركين وأصبح المنسق الوطني للشبكة الجامعية للانتخابات الحرة.

وفي الوقت نفسه وفي يوم ٧ نوفمبر ١٩٩٨، أعلن مؤتمر حضره ١٧٤ من رؤساء الجامعات مساندة الإصلاحات السياسية ودعوا لتكوين منظمة وطنية تستند للجامعة لمراقبة الانتخابات المقبلة. وفي ديسمبر ١٩٩٨ شكلت لجنة فرعية "منتدى رؤساء الجامعات بإعتباره منظمة غير حكومية مستقلة مقرها معهد باندونج للتكنولوجيا المرموق وتم تعيين سودجانا سابي "Sudjana Sapi`ie" الرئيس السابق لهذه الجامعة مديراً تنفيذياً للمجموعة.

وعلى ذلك، ففي نهاية عام ١٩٩٨ أصبح هناك ثلاث منظمات على الأقل – اللجنة المستقلة لمراقبة الانتخابات والشبكة المستندة للجامعة للانتخابات الحرة ومنتدى رؤساء الجامعات – تتطلع كلها لتنظيم شبكات وطنية والمساعدة في تحقيق انتخابات ديمقراطية في إندونيسيا. ومع ذلك، فشلت هذه الائتلافات في توفير سبيل لكل المجموعات والأفراد المهتمين بمراقبة الانتخابات. وفي الأشهر التي قادت إلى الانتخابات أسست منظمات اندونيسية غير حكومية أخرى شبكات مراقبة خاصة بها، وقد شملت هذه مجموعة بارزة معنية بالبيئة، ومنتدى للمنظمات غير الحكومية ومنظمة العمل المستقلة، من بين مجموعات أخرى[٤]. وقبل الانتخابات بفترة وجيزة تحولت الشبكة الشعبية للتوعية السياسية "JPPR" من شبكة للمنظمات الإسلامية تقوم ببرامج لتوعية الناخبين إلى منظمة لمراقبة الانتخابات. وبحلول يوم الانتخاب كانت لجنة الانتخابات الإندونيسية قد اعتمدت أكثر من ١٠٠ منظمة من منظمات مراقبة الانتخابات بما في ذلك عدد كبير من المجموعات التى تشكلت في مواقع جغرافية محددة.

وفي النهاية، تلقت هذه المجموعات تمويلاً ضخماً من جهات دولية خاصة من برنامج الأمم المتحدة الإنمائى (بمبالغ دفعها الاتحاد الأوروبي وإستراليا واليابان وأربعة عشرة بلد أخرى) والوكالة الأمريكية للتنمية الدولية. كما قدمت وزارة التنمية الدولية البريطانية والوكالة الكندية للتنمية الدولية والهيئة الألمانية "فريدريش ناومان" والمعهد الدولي للديمقراطية والمساعدات الانتخابية ومقره في مدينة ستوكهولم ومجموعات أمريكية متنوعة تعمل بتمويل من الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية وتشمل المؤسسة الآسيوية والمعهد الديمقراطي الوطني والمركز الأمريكي للتضامن العمالي الدولي أيضاً، التمويل والتشجيع والمشورة لمنظمات مراقبة إندونيسية معينة.

وخلال الشهور التي سبقت الانتخابات استمر المعهد الديمقراطي الوطني في مساندة مجموعات المراقبة المحلية الرئيسية. ففي فبراير ١٩٩٩ قام هذا المعهد برعاية مشاورات جرت في جاكرتا بين قيادات مجموعات مراقبة آسيوية محلية والمنظمات الوطنية الثلاثة للمراقبة. وشارك فيها قادة من منظمات مراقبة الانتخابات في بنجلاديش وكمبوديا ونيبال والفيليبين وتايلاند وكان عدد كبير منهم قد سبق وقدم مشورته للجنة المستقلة منذ عام ١٩٩٦. وفي الأشهر العديدة التالية السابقة ليوم الانتخاب استمر المعهد في تقديم المشورة للمجموعات الثلاثة حول القضايا الفنية للمراقبة بما في ذلك رعاية جهود مشتركة للتوعية العامة والتعبئة، وأرسل خبير المراقبة البنجلاديشي ومستشار اللجنة المستقلة لفترة طويلة فيروز حسن إلي مكاتب اللجنة المستقلة لمراقبة الانتخابات، وعمل عن قرب مع منتدى رؤساء الجامعات في الحصر الموازي للأصوات. وفي أوائل مايو أي قبل شهر من يوم الانتخاب قدم الإتحاد الأوروبي والحكومة البريطانية بالمثل المستشارين الفنيين لمراقبة الإنتخابات للشبكة الجامعية ومنتدى رؤساء الجامعات واللجنة المستقلة[٥].

وقد أسس قانون الانتخابات الجديد هيئة رسمية لمراقبة الانتخابات على غرار تلك التي كانت الحكومة أسستها عام ١٠٠٧ وعرفت باسم لجنة الإشراف على الانتخابات "Panwas". وعلى الرغم من أن حكماً لاحقاً للمحكمة العليا قد توسع في مهام لجنة الإشراف بحيث تقوم بالإشراف على العملية الانتخابية والتحقيق في المنازعات، فإن هذه الهيئة لم تكن مجموعة مراقبة مستقلة أو هيئة انتخابية حقيقية ولم يكن دورها الدقيق وصلاحياتها محددين أبداً بصورة مرضية. ومع ذلك، ولكي تبين الحكومة إلى أي حد أصبحت المراقبة المستقلة مقبولة، فقد دعت رئيس كل من اللجنة المستقلة والشبكة المستندة للجامعة وهما مولانا كوسوما وموليا لوبيس على التوالي للعمل بإعتبارهما نائبين لرئيس لجنة الإشراف على الانتخابات (وكان يرأسها قاضي المحكمة العليا سوداركو "Sudarko"). وفي عام ٢٠٠١ تم تعيين مولانا في لجنة الانتخابات بعد أن أعيد تشكيلها.

أداء المنظمات الرئيسية لمراقبة الانتخابات

على الرغم من أن تشكيل إئتلاف كان خياراً أفضل بلا شك إلا أن الكثير من المجموعات الإندونيسية كان لها مناصريها وأهدافها وأوجه قوتها ومنهجيتها الخاصة، وكانت مشاركة مجموعات متنوعة كان في حد ذاتها مصدر قوة، وجماعياً كان أداء منظمات مراقبة الانتخابات الإندونيسية يوم الانتخاب مثيراً للإعجاب، إذ قامت كل من المنظمات الثلاثة الكبرى في نهاية المطاف بتنظيم شبكات وطنية حقيقية وتعبئة ١٠٠٠٠٠ من متابعي الاقتراع.

وقبل الانتخابات كانت اللجنة المستقلة قد دعت إلى إطار نزيه للانتخابات ورصدت تسجيل الناخبين ومناخ الحملات الانتخابية، كما نظمت جهود ١٢٥٠٠٠ من متابعى الاقتراع على اتساع البلد في يوم الانتخاب[٦]. وقد احتفظت اللجنة المستقلة طوال العملية بمكانة رفيعة في وسائل الإعلام وبالتزام بالعمل السياسي.

ونفذ منتدى رؤساء الجامعات برامج طويلة الأجل للمراقبة والتوعية كما عبأ أكثر من ٢٠٠٠٠٠ من الطلاب والخريجين والمدرسين وأعضاء المنظمات غير الحكومية وغيرهم من المواطنين للقيام بمتابعة الاقتراع في يوم الانتخاب[٧]. وكما هو مبين في الفصل الثالث عشر، فقد قام منتدى رؤساء الجامعات بحصر مواز للأصوات بنجاح كبير للتحقق بشكل مستقل من فرز الأصوات، وقد أتاح هذا الحصر الموازي للأصوات - بناء على عينات سليمة إحصائياً من النتائج الفعلية في المواقع الاقتراع في كل مقاطعة - للمراقبين المحليين والدوليين تقييم مدى دقة الحصر الرسمي لنتائج الانتخابات.

وقد قامت الشبكة الجامعية برصد تسجيل الناخبين والحملات الانتخابية وعبأت ما يقدر بنحو ١٠٥٠٠٠ طالب جامعي وعضو بهيئة التدريس كمراقبين في أثنين وعشرين من إجمالي سبع وعشرين مقاطعة[٨]. وكان هذا بهدف إشراك الطلاب الذين نادوا بالتغيير في العملية السياسية بطريقة بناءة. ومن بين كافة منظمات مراقبة الانتخابات ربما كانت الشبكة الجامعية أكثرها تنظيماً وأكثرها حرفية في جهود متابعة الاقتراع.

عواقب غير مقصودة للتمويل والمشورة الأجنبيين

ومع ذلك، لم تكن منظمات مراقبة الانتخابات الإندونيسية في نهاية الأمر فعالة بالقدر الذي كان يتعين أن تكون عليه. فعلى الرغم من أنها برهنت على قدرتها على حشد أعداد غفيرة من متابعي الاقتراع، فإن الكثيرين من هؤلاء المتطوعين قد تم نشرهم بدون تدريب أو توجيه كافيين، ولم يكن تجميع المعلومات والإبلاغ عن الاقتراع والفرز في أماكن الاقتراع منتظماً دائماً. وكان الفرز الموازي إما غير مكتمل أو جري تفسيره بشكل سيء. وبصفة عامة لم تحظ أبداً المجموعات المحلية بثقة سلطات الانتخاب أو بمجتمع الجهات المانحة.

وقد ذكر العديد من الإندونيسيين المشاركين في المراقبة المحلية أن ظاهرة كثرة عدد المجموعات والفشل في اكتساب ثقة السلطات تمثل جزئياً تراثاً من عهد سوهارتو. وعلي حد تعبير أحدهم فإن الناس "لا يثقون في بعضهم البعض". ولا ريب أن الأنانية والطموحات الشخصية لعبا أيضا دوراً ، وفي الوقت نفسه أدت الحوافز غير الرشيدة بل والضارة إلى تفاقم المشكلة.

وكانت الجهات المانحة الأجنبية والمستشارون الأجانب أنفسهم مسئولون لحد كبير عن فشل جهود المراقبة المحلية الإندونيسية في خدمة أهداف التحول الديمقراطي الأوسع. فعندما ركز المجتمع الدولي بشكل زائد على يوم الانتخاب، عرقل بدون قصد تطور منظمات مدنية محلية عميقة الجذور في المجتمع، وأدت المعونة الأجنبية للمراقبة المحلية إلى وجود عدد أكبر من اللازم من المجموعات وحولت الانتباه عن القضايا المهمة وعرقلت تطور منظمات المراقبة المحلية إلى منظمات مستدامة للقاعدة الشعبية. وتنافست المنظمات الأجنبية فيما بينها وقدمت مشورات متناقضة لكل من منظمات مراقبة الانتخابات الإندونيسية وللجهات المانحة الأجنبية. وقدم بعض المستشارين الأجانب مشورة كانت ببساطة غير مناسبة أو مضللة وكثيراً ما كان هذا بسبب أنهم هم أنفسهم كانوا يفتقرون للخبرة الحقيقية الكافية.

ومن المفهوم أن الجهات المانحة الأجنبية كانت تريد أن تعمل المجموعات الرقابية الإندونيسية معاً لتجنب الازدواج وضمان تغطية البلد على اتساعه في يوم الانتخاب. بيد أن

المفارقة هي إن وفرة التمويل الضخم وكثرة المستشارين الدوليين نزعت عملياً إلى إحباط الجهود الرقابية المنسقة.

كانت هناك تغطية صحفية كبيرة لإسهامات الجهات المانحة، في الصندوق الائتماني لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي لدعم مراقبة الانتخابات وتوعية الناخبين، وكذلك لإدارة الانتخابات مما ترك انطباعاً للكثيرين عن توافر مبالغ تكاد تكون غير محدودة. ففي أوائل مارس – على سبيل المثال – ذكر مستشار برنامج الأمم المتحدة الإنمائي – الذى أصبح لاحقاً وزيرا في الحكومة – واسمه إرنا ويتولار "Erna Witoelar" لصحيفة *جاكرتا بوست* أن برنامج الأمم المتحدة الإنمائي قد تلقى ٣٠ مليون دولاراً أمريكياً من أجل لجنة الانتخابات وبرامج المراقبة التي يديرها المجتمع المدني قبل الانتخابات وأثنائها وبعدها[٩]. وبعد ذلك بأسبوعين أوردت *جاكرتا بوست* أن اليابان ستوفر ٣١ مليون دولار أمريكي إضافياً لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي لدعم الانتخابات بما في ذلك أنشطة متنوعة لرصد الاقتراع[١٠]. وذكرت الصحيفة في يوم ٢٥ مارس أن برنامج الأمم المتحدة الإنمائي تسلم بالفعل أكثر من ٤٠ مليون دولار أمريكي من مجموع مبلغ منتظر يبلغ ١٠٠ مليون دولار من سبع بلاد وذكر بيان صحفي لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي في أوائل شهر أبريل أنه تم تخصيص ٩ ملايين دولار للمراقبة[١١]. وقد تلقى برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ٥٩ مليون دولاراً من ستة عشرة بلداً ومن الإتحاد الأوروبي من أجل برنامجه الرقابي. كما وفرت الولايات المتحدة مبلغ ٣٠ مليون دولار آخر في تمويل موازي من أجل العملية"[١٢].

وخلقت المعرفة الواضحة بتوفر تمويل الجهات المانحة إلى حافزاً لإقامة المجموعات الجديدة. كما أدى قيام الجهات المانحة للمعونة الراغبة في دعم مجموعات المراقبة بالتلويح بإمكانية التمويل، عن غير قصد إلى انشطار مجموعات المراقبة القائمة وشجع على تكاثر مجموعات أخرى جديدة. ووجه مولانا كوسوما من اللجنة المستقلة إتهاماً بأنه: "جعلت الظاهرة الحالية لإنشاء منظمات غير حكومية بهذه الكثرة فجأة تسعى جاهدة للحصول على منح للعملية الانتخابية، أنشطة رصد الاقتراع أشبه بالسلعة"[١٣]. وفي حديث خاص لاحقاً تشكك بعض القادة المحليين لمراقبة الانتخابات في دوافع الكثيرين ممن يتقدمون لتأسيس المنظمات المحلية لمراقبة الانتخابات حتى في نطاق مجموعاتهم ذاتها. بدا أن دافع الكثيرين ممن أسسوا فروعاً محلية كان هو ما يدخل لها من أموال. وفي النصف الأول من عام ١٩٩٩ أصبح تأسيس منظمة لمراقبة الانتخابات في إندونيسيا بمثابة نشاط متعلق بريادة الأعمال أشبه ببدء نشاط تجاري "دوت كوم" أثناء طفرة شبكة الانترنت في الولايات المتحدة.

كما شوه إدراك أن هناك تمويل ضخم متوفر أدى خطط منظمات مراقبة الانتخابات الكبيرة والمستقرة. ففي الأشهر التي سبقت الانتخابات، خططت المجموعات الرئيسية، رغم نصيحتها بأن تفعل عكس ذلك لجهود رقابية طموحة أكثر من اللازم وغير واقعية وطلبت كل

منها مساندة مالية ضخمة إن لم تكن مبالغاً فيها، وسعي كثير منها على ما يبدو لاستغلال الفرصة لبناء بنيتها الأساسية من أجهزة الحاسب الآلي ومعدات الاتصالات.

لقد كانت المبالغ المتوفرة والمخصص لبرنامج المراقبة المحلية ضخمة في الواقع، فقد كانت المراقبة هي المكون الثاني الأكبر في برنامج الأمم المتحدة الإنمائى وتأتي بعد إدارة الانتخابات. وقدم برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ما يقرب من ١٠ ملايين دولار أمريكي لخمسة منظمات لمراقبة الانتخابات تشمل ٢.٩ مليون دولار لمنتدى رؤساء الجامعات و ٢.٥ مليون للجنة المستقلة و ٢.٤ مليون للشبكة المستندة للجامعة و ١.٤ مليون للشبكة المجتمعية لمراقبي الانتخابات في إندونيسيا "JAMPPI" ٢٤٥٠٠٠ دولار للنقابة الإندونيسية "SBSI". كما موّل عمل المستشارين الفنيين بما في ذلك الشركة البريطانية للخدمات الدولية لإصلاح الانتخابات خصص البرنامج ٥ في المائة من المبالغ المتاحة لجهود المراقبة للمجموعات الإقليمية لتوعية الناخبين[١٤]، بينما قامت الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية والمنظمات الأمريكية الممولة من هذه الوكالة بتمويل عدد من منظمات مراقبة الانتخابات، فعلى سبيل المثال تلقت اللجنة المستقلة ٣.٣ مليار روبية (نحو ٣٨١٠٠٠ دولار أمريكي) بشكل مباشر من الوكالة الأمريكية ٥٥٦ مليون روبية (نحو ٦٣٠٠٠ دولار أمريكي) من مؤسسة آسيا[١٥].

وعلى الرغم من أن مبلغ التمويل كان ضخماً إلا أن جزء كبير منه تمت برمجته في وقت متأخر للغاية أثناء العملية مما عقد التنسيق بين الجهات المانحة الأجنبية وبين المستشارين الأجانب. فعلى سبيل المثال، زار جاكرتا ممثل أوحد للمجلس الأوروبي لمدة أسبوع تقريباً وذلك بعد ستة أشهر من اجتماع اللجنة الوطنية للتخطيط لمراقبة الانتخابات وقبل يوم الانتخاب ذاته بأربعة شهور فقط، وذلك لتحديد الكيفية التي يجب أن تنفق بها أموال الإتحاد الأوروبي، وعلى أساس من تقديره الخاطف قرر المجلس الأوروبي تقديم ٧ ملايين يورو (حوالي ٧.٢ مليون دولار في يوم الانتخاب) لدعم المنظمات غير الحكومية العاملة في مجال توعية الناخبين ومراقبة الانتخابات والأنشطة المماثلة وذلك من خلال الصندوق الائتماني لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي[١٦]. وقد كانت هذه المشروعات آمنة سياسياً ولكنها كانت أو كان ينبغي أن تكون ماضيه على قدم وساق ناهيك عن تمويلها بشكل كاف. وقد خلصت المفوضية الأوروبية نفسها فيما بعد إلى أن: "فريق المساعدات الفنية وصل متأخراً أكثر من اللازم لكي يقدم المساهمة المتوقعة[١٧]".

وقد تقاعس أغلب الجهات المانحة عن توفير الأموال المتاحة لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي حيث وصلت قبل الانتخابات بفترة وجيزة أو حتى بعدها. والحقيقة أن أربعة بلاد ساهمت بمبلغ إجمالي قدره ٤.٦ مليون دولار خلال خمسة أيام من يوم الانتخاب كما أودع الاتحاد الأوروبي ٥ ملايين دولار في يوم الانتخاب، ولم يصل ٨.٢ مليون دولار إلا بعد يوم الانتخاب[١٨]. بعبارة أخرى، لم يصل ٤٣ في المائة من الأموال التي تم التعهد بها بحلول

أسبوع الانتخابات ولم يتم تحويلها ٣٢ في المائة حتى يوم الانتخاب أو بعده. وعلاوة على ذلك، يذكر برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في تقريره أنه: "كانت هناك دائماً عدم ثقة في توفر الموارد المالية في أوقات كان لابد فيها أن يتم الصرف سريعا[١٩]".

وبناءً على ذلك، قام برنامج الأمم المتحدة الإنمائي وغيره من الجهات المانحة بصرف جزء كبير من الأموال المخصصة لمراقبة الانتخابات قبل الاقتراع بأيام معدودة مما أعاق التخطيط، وكان معنى هذا بالطبع أن هذه الأموال لم تدعم المراقبة في مرحلة ما قبل الانتخابات أو تدريب متابعي الاقتراع.

كما أسهمت أيضاً المخاوف بشأن الضوابط المالية والخضوع للمحاسبة في تأخر توفير التمويل. وكانت هناك أسباب مشروعة لهذا القلق إزاء خضوع المجموعات الإندونيسية للمحاسبة. وبسبب تقاعس اللجنة المستقلة عن تقديم بيان كامل عن المنح التي تلقتها عام ١٩٩٧، نصح المعهد الديمقراطي الوطني الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي بالمراجعة الدقيقة للقدرات المحاسبية والضوابط المالية للمنظمة قبل توفير التمويل. ونظراً لحداثتها لم يكن لعدد كبير من مجموعات مراقبة الانتخابات أساساً سجلات سابقة للمتابعة أو أي خبرة في كيفية إدارة الأموال الأجنبية. ومما يحسب للوكالة الأمريكية للتنمية الدولية وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي إنهما إستثماراً في إجراء التقديرات وفي محاولة صقل قدرات الإدارة المالية وكتابة التقارير لدى من يتلقون المنح. وعيّن برنامج الأمم المتحدة الإنمائي خبراء ماليين لمعظم مجموعات مراقبة الانتخابات للإشراف على إعداد التقارير المالية[٢٠]، فأجرت الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية عمليات مراجعة لقدرات من يتلقون منحها ووفرت لها التدريب على نظم المحاسبة، ولكنه بسبب ضخامة المبالغ وحداثة المجموعات وضيق الوقت كانت المشكلة كبيرة.

كما صرف توفر أموال ضخمة انتباه المنظمين في مجموعات مراقبة الانتخابات عن قضايا مهمة. فقد أنفق قادة مجموعات مراقبة الانتخابات الكثير من طاقتهم في كتابة مشروعات التمويل والميزانيات والموضوعات المالية الأخرى بدلاً من التركيز على استراتيجيات وخطط المراقبة. فعلى سبيل المثال، تقابل القادة الوطنيون والإقليميون للشبكة الجامعية لمدة ثلاثة أيام في جامعة إندونيسيا في مدينة ديبوك خارج جاكرتا قبل يوم الإنتخاب بثلاثة أسابيع فحسب. إلا أنهم في هذا الاجتماع النهائي للتخطيط الوطني وجدوا أنفسهم غارقين في المناقشات حول الميزانيات والأموال. وبدلاً من مناقشة القضايا التنظيمية الموضوعية الملحة مثل حشد المتطوعين والتدريب ونظم الاتصال وخطط الانتشار في يوم الانتخاب أو الأوضاع السياسية المحلية، أنفق القادة الشبان القادمون من جميع أنحاء البلد الكثير من وقتهم في الشكوى من الميزانيات غير الكافية للفروع الإقليمية وفي انتقاد المقر الرئيسي لتكديس الأموال المتاحة فيه، كما ادعوا في بعض الحالات بأن الأموال قد تم

تحويلها. وأعرب بعض أعضاء هيئة التدريس بالجامعة الذين أسسوا أن هذه الشبكة الوطنية إنطلاقاً من المفاهيم المثالية الرامية لبناء نظام سياسي أكثر ديمقراطية وتوفير آلية لطلاب الجامعة لتوجيه طاقاتهم السياسية بأسلوب بنّاء، عن شعورهم بالإحباط.

كان لتوفر تمويل أجنبي لمكافآت متابعي الاقتراع عواقب غير عادية أحياناً، ففي شمال جزيرة سومطرا على سبيل المثال كان المتطوعون في منتدى رؤساء الجامعات- وهم عادةً من الطلاب الجامعيين- يتلقون بدلاً يوميا ليس قليلاً قدره ٢٠٠٠٠ روبية (حوالي ٢.٥٠ دولار أمريكي) ويمثل ضعف المبلغ الذى يمنح للمسئولين الرسميين في مواقع الاقتراع ممن كانوا عادةً مدرسين أكبر سناً وغيرهم من الموظفين الحكوميون [٢١]. وحتى وإن كان مسئولي الاقتراع عادةً من موظفي الحكومة وأن البدل اليومي كان لتغطية تكلفة الانتقالات، فقد كان الغريب أن يكافأ المراقبون الطلاب - ومن المفروض أنهم من نشطاء تعزيز الديمقراطية المتطوعين- علي الجهودهم في يوم الانتخاب بصورة أفضل من المسئولين الرسميين.

وبهذه الطريقة عرقلت الأموال الضخمة المتاحة عمليات تطور شبكات المواطنين النشطاء سياسياً. وكما ذكر أحد النشطاء الإندونيسيين في وقت ما فيما بعد: "إذا استأجرت مائة ألف شخص فإنهم لن يكونوا متطوعين حقاً بالمعنى المتعارف عليه". ورغم الاعتراف بأن بعض مجموعات مراقبة الانتخابات كانت جيدة التنظيم وقدمت إسهاماً كبيراً، فقد ذكر هذا المراقب غير المنتسب لجهة ما: "لولا الأموال المقدمة لمنتدى رؤساء الجامعات وللشبكة الجامعية من الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي لما حدث شيء". وقد استبعد اللجنة المستقلة تماماً لأنها "لم تقم في الواقع بمراقبة جيدة".

وبعد الانتخابات قرر القياديون الوطنيون الرئيسيون فى يونيفريل - جزئياً بسبب شعورهم بالإحباط من العلاقات بالإدارة المالية في الفروع الإقليمية - حل الشبكة وتأسيس منظمة جيدة للبحوث السياسية والدعوة مقرها جاكرتا تسمى مركز إصلاح الانتخابات "CETRO". وعلى الرغم من أن تأثير هذا المركز كان كبير وإنه كان فعالاً للغاية في السير قدماً بجدول أعمال الإصلاح الانتخابي والدستوري في النقاش الدائر منذ ١٩٩٩، فإن من سوء الحظ أن قادته وجدوا أنه يتعذر إدارة منظمة وطنية سياسية ملتزمة بالانتخابات الديمقراطية وبالإصلاح. ولم تؤدى يونيفريل كما كان يجب أن يحدث إلى حركة سياسية شعبية مستدامة من أجل الإصلاح الديمقراطي.

لقد غيرت الأموال الأجنبية بشكل كبير الغرض الأساسي من المراقبة. وبدلاً من بناء دوائر مناصرة أقوى من أجل الديمقراطية في إندونيسيا، أصبحت كل جهود المراقبة المحلية منصبه علي الحصول على المعلومات التي يحددها ممثلو المجتمع الدولي وبصفة خاصة تلك المتعلقة بيوم الانتخاب.

التنسيق غير الفعال فيما بين المنظمات الدولية والجهات المانحة

علي الرغم من أن برنامج الأمم المتحدة الإنمائي وفر آلية للجهات المانحة الثنائية لتنسيق تمويلها الكبير، فقد كان تنسيق السياسة الخاصة بمساندة مجموعات مراقبة الانتخابات أقل فعالية. علاوة علي ذلك، وبالرغم من محاولة الجهات المانحة الثنائية ومتعددة الأطراف تنسيق برامجها فيما بينها، فإن المنظمات غير الحكومية المعنية بالديمقراطية من خارج البلد لم تكن طرفاً في تلك الجهود أساساً. ولم يعقد برنامج الأمم المتحدة الإنمائي لقاءات موسعة للتنسيق ألا في شهر مارس ١٩٩٩ وذلك بعد فترة طويلة من قيام منظمات دولية عديدة بتحديد خططها وبدء برامجها. وعلاوة علي ذلك، فإنه بالرغم من أن الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية عقدت اجتماعات منتظمة للتنسيق بين شركائها من الأمريكيين ومن الإندونيسيين ومن متلقي المنح، فشلت المنظمات التي تم تمويلها من الوكالة الأمريكية في الإفصاح عن خططها لبعضها البعض بصورة فعالة.

من المستغرب أن الجهات المانحة لم تكن مستعدة للاستماع للخبراء. فعلي سبيل المثال، بحثت الجهات الممولة طلب مجموعات مراقبة الانتخابات لميزانيات ضخمة بدون السؤال عن رأي المستشارين الأجانب للمجموعات المحلية لمراقبة الانتخابات والذين كانوا يعتقدون عادة أن تلك الميزانيات مبالغ فيها. ودعمت الجهات المانحة مجموعات المراقبة الجديدة بغض النظر عما إذا كانت هذه المجموعات قد التزمت بالحرفانية. وعلي نقيض مما نصح به بعض الخبراء الأجانب مولت الجهات المانحة مجموعات لم يكن لديها خطة لتدريب مراقبي الاقتراع التابعين لها ولم تبد التزاماً بالحياد السياسي. (ويرجع سبب الفشل جزئياً في البحث عن النصح أو طلب، إلي أن المسئولين في الجهات المانحة لم تكن لديهم الخبرة الكافية في التنمية السياسية ووجدوا من الصعب غربلة النصائح المتباينة من الخبراء، ودعمت المنظمات الديمقراطية الدولية أحياناً برامج متنافسة. فعلي سبيل المثال – وكما هو مبين في الفصل الثالث عشر – فإنه بالرغم من أن الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية قد وافقت علي تمويل عملية الحصر الموازي للأصوات لمنتدى رؤساء الجامعات علي أساس من نصيحة من المعهد الديمقراطي الوطني، فقد قررت تمويل عملية حصر مواز منفصلة دعا إليها مستشار إعلامي من المؤسسة الدولية للنظم الانتخابية. (وقد دعمت أموال الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية أيضاً محاولات قامت بها مجموعات أخري لمراقبة الانتخابات لحصر نتائج شاملة). وقد عكس قرار دعم عمليات الحصر الموازي المتنافسة – من بين أمور أخري – عدم الثقة علي ما يبدو في خبراء الإحصاء التابعين للمعهد الديمقراطي الوطني ومنتدى رؤساء الجامعات. بل إن برنامج الأمم المتحدة الإنمائي كان أكثر تردداً في قبول الحصر الموازي للأصوات علي أساس إحصائي.

ومارست بعض الجهات المانحة الأصغر المحسوبية مما ساعد بعض الوافدين المتأخرين ممن لم يبدو إلتزاماً أو دراية مهنية، في الحصول علي نصيب من التمويل المتاح. فقبل يوم الانتخاب بوقت قصير- علي سبيل المثال- وبدون أي جهد للانضمام أو التنسيق مع المجموعات القائمة للمراقبة أو تدريب أعضائها علي رصد الانتخابات، تلقت الشبكة الشعبية للتثقيف السياسي "JPPR" – المكونة من منظمات دينية وكانت تدير برامج لتوعية الناخبين – تمويلاً من أجل رصد الانتخابات. وبالرغم من التأكيدات السابقة بأن الشبكة الشعبية هي شبكة للتوعية فقط ولن تتحول لمنظمة مراقبة انتخابات، فقد وافقت الجهة الراعية الأجنبية على تمويل أنشطتها الرقابية، وكان هذا يعني انه لم تكن هناك فرصة جيدة لمحاولة دمج الشبكة الشعبية في شبكات المراقبة القائمة أو ضمان أن متطوعيها قد تم تدريبهم جيداً أو أنهم ملتزمون بالحيادية. (والأسوأ من ذلك أن أحدي المنظمات الدولية انحازت بدون إبداء الأسباب لمجموعة منشقة عن الشبكة الجامعية للانتخابات الحرة يقودها عضو في هيئة تدريس جامعة إندونيسيا هو م. فخري والتي أعلنت أنها الشبكة الجامعية الأصلية. وقد سعت المجموعة المنشقة – والتي عرفت بعد ذلك باسم يونيفريل_ديبوك "UNFREL- Depok" وذلك وفقاً لموقع مقرها الرئيسي – للسيطرة في الواقع علي اسم الشبكة وعلي كل التمويل. والمصداقية التي أتت معه. وروجت هذه الزمرة الجديدة اتهامات ضخمة بالفساد – وهي علي ما يبدو بدون أساس- ضد المنظمين الأصليين ليونيفريل بينما أعلنت عن حسن نواياها وعن إنها حركة طلابية خالصة سوف تقوم بمراقبة الانتخابات في إندونيسيا[٢٢]. ولبعض الوقت قدمت هذه المنظمة المانحة المشورة والتشجيع ليونيفريل ديبوك UNFREL Depok ولم يكن لأي من ممثلي المنظمة الدولية أو للقيادة المنشقة أي خبرة سابقة في مراقبة الانتخابات .

وعلي الرغم من أن أي من مجموعات مراقبة الانتخابات الكبري يمكن أن تتهم بالتحيز ضد النظام السياسي القائم والمستتب، فإن مجموعات مراقبة الانتخابات الأحدث كان لها علي ما يبدو صلات وثيقة بأحزاب سياسية معينة. فقد انبثقت الشبكة الشعبية للتثقيف السياسي عن منظمات إسلامية كانت تدعم أحزاب سياسية معينة، واعتمدت الشبكة الاجتماعية لمراقبي الانتخابات "JAMPPI" علي منظمة طلابية إسلامية. وأنشأ الإتحاد الاندونيسي للتجارة المزدهرة "SBSI" حزباً سياسياً وكذلك شبكة للمراقبة. وعلى الرغم من أن كل منهما تعهد علناً بالالتزام بالحياد إلا أن صلاتهما الوثيقة بالأحزاب السياسية جعلتهما لا يتسمان بالمثالية بإعتبارهما مجموعتين "مراقبة غير حزبية"، ولكن جاذبية المال وفرت لها الحافز لتسوية هذا الأمر[٢٣].

ومولت مجموعة متنوعة من الجهات المانحة الأصغر حجماً مجموعات مراقبة الانتخابات الناشئة حديثاً في الأقاليم قليلة في مجال المراقبة. كما أن شجعت وفرة التمويل للمجموعات التي تكونت خارج جاكرت علي أساس من حسن النية بأن الأنشطة السياسية

خارج عاصمة البلد تستحق الدعم علي تأسيس مجموعات إقليمية مستقلة، وأستطاعت هذه المجموعات الإقليمية الحصول علي شخصيتها المستقلة اجتذاب الأموال والاهتمام الدولي وبالتالي لم يكن لديها الحافز للانضمام للشبكات الوطنية القائمة.

ولا يمكن تبرير التمويل بدون تمييز للمجموعات الجديدة بغض النظر عن دوافعها أو إجادتها للعمل علي أساس تشجيع المشاركة. فإذا كانت عملية مراقبة الانتخابات تستحق القيام بها، فانه يجب القيام بها بصورة جيدة. فالمشاركة التي يكون حافزها هو توفر التمويل بدون أي توقع للكفاءة المهنية في المقابل لا يكتب لها الاستمرار، وبالتالي، لا تعتبر خطوة قيمة نحو المزيد من الديمقراطية.

مشورة سيئة من المنظمات الدولية والجهات المانحة

حتي وإن شجع بعض الجهات المانحة عن غير قصد الجهود المتفرقة في شتي أنحاء البلد إلا أنها حاولت إجبار مجموعات المراقبة المحلية علي أن تضم جهودها معاً بأساليب لم تكن فعالة أو حساسة للأمتيازات أو الشخصيات المحلية. فقد أصرت الجهات المانحة – على سبيل المثال– على أن تقوم مجموعات مراقبة الانتخابات بتقسيم مسئوليات متابعة الاقتراع في يوم الانتخاب وفقاً لخطوط جغرافية قبل الحصول على التمويل. ومع الأسف فإن هذا أجبر مجموعات المراقبة المحلية علي التفاوض بشأن متابعي الاقتراع ويمكن إرسالهم للمراكز المختلفة. وكان هذا في الواقع مضيعة للوقت لأن هذه الطريقة لم يكن لها مبرر واضح أو منطقي لتقسيم المسئولية وفقاً للأقاليم، فقد كان لدي كافة المجموعات الكبيرة متطوعين بالفعل في السبعة وعشرين إقليماً الذى يضمهم البلد إن لم يكن في معظم الثلاثمائة وسبعة وعشرين مركزاً. وقد كان تقسيم مسئولية ذهاب متابعي الاقتراع التابعين لأي من المنظمات إلى أي من مواقع الاقتراع البالغ عددها أكثر من ٣٠٠٠٠٠ موقعاً عملية مضيعة للوقت ناهيك عن إنه يكاد يكون من المستحيل إجراء هذا التقسيم قبل يوم الانتخاب بوقت كافي. وكما ذكر قادة مجموعة مراقبة الانتخابات فيما بعد أحد فأن تنسيق نشر المراقبين في يوم الانتخاب ثبت أنه "مستحيل" لأن المنظمات المشاركة كانت "متنوعة للغاية". وهذا معناه أنه بالرغم من جهود الجهات المانحة كان هناك ازدواج في كثير من مراكز الاقتراع بينما لا توجد تغطية في مراكز أخرى.

كان يمكن لمجموعات المراقبة المحلية أن تحصل على خدمة أفضل بتقسيم الدوائر التي كانوا يسعون لتعبئتها أو وفقاً لأنشطة المراقبة التي خططوا للقيام بها. وبالتالي، كانت بعض المجموعات علي سبيل المثال قد خططت لتجنيد الطلاب بينما كان غيرها يعتمد على المنظمات غير الحكومية و المهنيين وعلى الشبكات الدينية. وربما ركزت مجموعة على

التحقق من دقة عملية حصر الأصوات بينما تكون مجموعة أخري قد رصدت شكاوى ما قبل الانتخابات أو ملائمة الإطار القانوني.

وعلى أي حال فإنه منذ شهر يناير وقبل أن تركز الجهات المانحة اهتمامها على تقسيم مسئوليات يوم الانتخاب بوقت طويل، كانت المنظمات مراقبة الانتخابات الثلاثة الرئيسية تعمل معاً بالفعل في جهد مشترك باستخدام وسائل الإعلام والإنترنت لحشد المتطوعين وتوعية الجهور الواسع عن أهمية مراقبة الانتخابات، كما أنها كانت قد وافقت بالفعل على تطوير مواد مشتركة للمراقبة مثل مواد التدريب وقوائم المراجعة ليوم الاقتراع، وكانت قد التزمت بالتنسيق فيما بينها لنشر المراقبين في يوم الانتخاب.

وقد تضمنت الجهود المشتركة لحشد المتطوعين شن حملة إعلامية قومية لتشجيع المواطنين على الانضمام لأنشطة مراقبة الانتخابات في مناطقهم ونشر الوعي عن الانتخابات ودور المراقبين. وقد قام المعهد الديمقراطي الوطني برعاية إنتاج إعلانات للتلفزيون والإذاعة والصحف والإنترنت. واحتوت الإعلانات على معلومات عن كيفية التطوع للعمل كمراقب للاقتراع واشتملت على أسماء و المجموعات الوطنية الثلاثة للمراقبة وعناوينها وشعاراتها.

وبالمثل، صرفت نصائح قدمتها من مصادر دولية إلى إهتمام المجموعات الإندونيسية الأخرى عن مهمة بناء حركتها السياسية الخاصة بها. فبدلاً من السماح للمجموعات الإندونيسية بتحديد أولوياتها الخاصة بها والتعلم من أخطائها، ضغطت بعض الجهات المانحة أكثر من اللازم للتوسع في عدد مراقبي الاقتراع ولتوحيد منهجية مراقبة الانتخابات بغض النظر عن المفاضلات الكامنة. وحدد برنامج الأمم المتحدة الإنمائي – وساندته في ذلك جهات مانحة أخرى – هدفاً صريحاً وأحياناً تعسفياً بضرورة تواجد أثنين من المراقبين في كل مركز من مراكز الاقتراع مما شجع في نهاية المطاف لاحقاً في المسيرة على تمويل عدة مجموعات محلية جديدة. ونزع التركيز المبالغ فيه على عدد مواقع الاقتراع التي يجب أن تغطى في يوم الانتخاب إلى التعتيم على المخاوف المتعلقة بالتدريب والجودة أو حوافز المراقبين وضخم من أهمية إدارة العملية في يوم الانتخاب على حساب جهود مراقبة أجزاء أخرى من العملية.

وضغطت الجهات الفاعلة الدولية أيضاً لتوحيد وتنميط المعلومات التي يتعين جمعها في يوم الاقتراع. وعلى الرغم من أن فكرة قيام جميع متابعي الاقتراع بتجميع نفس المعلومات هي فكرة جيدة نظرياً إلا أن إصرار الجهات المانحة على استخدام نموذج موحد للتقارير بحيث يتم تجميع معلومات يمكن مقارنتها انتهى بإجبار كل مجموعة علي استخدام القائمة المرجعية التي تمثل القاسم المشترك الأدني. وحتى عندما سعت سبع منظمات لمراقبة الانتخابات لتطوير نموذج مشترك، وضع أحد المستشارين نموذجاً خاصاً به واقترح أن تستخدمه كافة منظمات مراقبة الانتخابات. لم يكن نموذج الاستقصاء عملياً حيث كان يحتوي على تسعة

وأربعين سؤالاً منفصلاً كما طالب المراقبين من بين أشياء أخرى بتسجيل النتائج بالنسبة لثمانية وأربعين حزباً سياسياً في الانتخابات على ثلاث مستويات منفصلة. وجعل هذا من الصعب على متطوعين لم يتدربوا التدريب الكافي أن يستوفوها سريعاً وأنتج كماً ضخماً من البيانات غير الصالحة للإستخدام لتجهيزها في مقار منظمات مراقبة الانتخابات. ولما كان الخبير الأجنبي مرتبطاً بالجهات المانحة، فإن منظمات كثيرة كانت تعتمد على أموال الجهات المانحة، شعرت بإنها مضطرة لاستخدام النموذج. وقد شكى أحد رؤساء منظمة إندونيسية لمراقبة الانتخابات فيما بعد من أن المنظمات الدولية: "جاءت في اللحظة الأخيرة وأجبرتنا على استخدام كتابها".

بالرغم من ذلك، قررت اللجنة المستقلة لمراقبة الانتخابات ألا تستخدم القائمة المرجعية التي تساندها الجهات المانحة مما كان يعني أن المعلومات التي قامت بتجميعها لا يمكن مقارنتها بسهولة بالمعلومات التي جمعتها المجموعات الأخرى. واختارت يونيفريل إن تجعل متطوعيها يستوفون نموذج استمارة أخرى أقصر علاوة على النموذج العام مما أدى إلى تعقيدات كبيرة في برنامجها الرقابي. وهكذا، فإن الجهود الرامية لتوحيد النموذج الذى تستخدمه كافة المجموعات في يوم الانتخاب لم تكن ناجحة. وفي النهاية، كانت المعلومات التي قامت المجموعات المختلفة بتجميعها غير قابلة للمقارنة.

وزاد كل هذا من عرقلة الجهود إستمرار مناصرة الديمقراطية والحكم الرشيد علي النطاق القومي للربط بين شبكة وطنية أو أكثر بما يوفر صورة قومية للانتخابات ويكفل في نفس الوقت.

وعرقل استخدام ما فرضته الجهات المانحة في عملية تقصي الحقائق تحقيق أهداف أخرى مثل الاتصال السريع وتحليل الملاحظات والتجديد في أساليب الإدارة. وأخفقت متطلبات الجهات المانحة هذه في أن تأخذ في اعتبارها بالقدر الكافي المفاضلة بين القيم والأهداف التي كانت متضاربة في بعض الأحيان. وربما كانت جهود المراقبة المحلية الأصغر حجماً والأفضل تدريباً والأكثر تركيزاً ستشكل تعبيراً أكثر استدامة عن التزام إندونيسيا بمبدأ الانتخابات الديمقراطية، وبالتالي عن إسهام أكبر للديمقراطية في إندونيسيا على المدى الطويل.

التعاون بين المراقبين الدوليين والمحليين

بالإضافة إلى متابعي الانتخابات الإندونيسيين، أرسل عدد من البلاد والمنظمات الحكومية الدولية والمنظمات الدولية غير الحكومية مجتمعة مجتمعة ٥٧٩ مراقباً دولياً معتمداً. وانضم الرئيس السابق كارتر ومركز كارتر إلى المعهد الديمقراطي الوطني لتنظيم برنامج مراقبة دولية شامل

وتقييم إطار العمل لما قبل الانتخابات في يناير. وكجزء من هذا البرنامج ضمت بعثة المعهد الديمقراطي الوطني ومركز كارتر نحو ١٠٠ مراقب. وبعث الاتحاد الأوروبي إلى الميدان ٣٠ مراقباً لمهمة طويلة و ٦٤ مراقباً لمدة قصيرة إلى جانب ٣١ مراقباً ثنائياً أرسلتهم بلاد أوروبية. وأرسلت الشبكة الجامعية للانتخابات الحرة ١٠٠ مراقب والشبكة الآسيوية للانتخابات الحرة ٦٩ مراقباً وأرسلا أيضاً مجموعات كبيرة ليوم الانتخاب[٢٥].

وعلى الرغم من أن المراقبين الدوليين كانوا يميلون في كثير من البلدان للاستخفاف بالمراقبين المحليين أو يخطفون الأضواء منهم، فإن المراقبين الدوليين في إندونيسيا قد حرصوا على تطوير علاقات بناءة مع مجموعات مراقبة الانتخابات المحلية. وبالاستفادة من العلاقات التي قامت بين المجموعات المحلية لمراقبة الانتخابات والجهات المانحة والمستشارين الأجانب، عملالمراقبون الدوليون من أستراليا والشبكة الآسيوية للانتخابات الحرة والإتحاد الأوروبي والمعهد الديمقراطي الوطني ومركز كارتر وغيرهم عن كثب مع شركائهم المحليين بل واعتمدوا عليهم.

كان مثل هذا التعاون أمراً أساسياً بالنسة للمراقبة الدولية المستنيرة نظراً لصعوبة مراقبة الانتخابات في بلد بحجم إندونيسيا وجغرافيتها. إذ لا يمكن لمجموعة من ١٠٠ مراقب أن تشهد مباشرةً سوى جزء صغير جداً من مراكز الاقتراع. ومن الواضح أن للمنظمات المحلية يمكنها أن تنظم رصداً أكبر لأحداث يوم الانتخاب لأنه يمكنها حشد أعداد كبيرة وتتحدث باللغات المحلية وعلى دراية بالثقافة السياسية والسياق العام. وعلى الرغم من أن المراقبين الدوليين لا يمكنهم تغطية البلد بشكل فعال، إلا إنه يمكنهم أن يعتمدوا على المراقبين المحليين من حيث الإطلاع علي المنظور والمعلومات.

وأقام المعهد الديمقراطي الوطني ومركز كارتر علاقات عمل وثيقة بصفة خاصة مع منتدى رؤساء الجامعات وهو شريك المعهد الديمقراطي الوطني في القيام بحصر موازي للأصوات علي أساس إحصائي. ففي الأسابيع التي سبقت الانتخابات، زار الأعضاء العاملون في المعهد الديمقراطي الوطني ومركز كارتر مكاتب منتدى رؤساء الجامعات في أنحاء عديدة في البلد لمناقشة أنشطة يوم الانتخاب وتقييم استعدادات الحصر الموازي للأصوات. وقد عمل المتطوعون التابعون لمنتدى رؤساء الجامعات بإعتبارهم مستشارين ومترجمين فوريين لمراقبي الإنتخابات التابعين للمعهد الديمقراطي الوطني ومركز كارتر في شتي أنحاء البلد قبل الانتخابات وأثنائها كما شارك المراقبون الدوليون التابعون للمعهد الوطني الديمقراطي ومركز كارتر في فريق مع ممثلي منتدى رؤساء الجامعات لزيارة مواقع الاقتراع بما في ذلك مراكز الاقتراع المشاركة في عينات الفرز الموازي للأصوات. كما قام الرئيس كارتر وغيره من رؤساء الوفود بزيارة مركز الفرز الموازي للأصوات التابع لمنتدى رؤساء الجامعات في جاكرتا وذلك قبل يوم الانتخاب وخلاله وبعده لمناقشة الفرز الموازي للأصوات وتجميع المعلومات

عن نتائج الانتخابات. وبذلك ساعدت نتائج الفرز الموازي والمعلومات من منتدى رؤساء الجامعات في شتي أنحاء البلد على دعم تقييم كارتر للانتخابات بالمعلومات.

لقد دعمت بعثة المعهد الديمقراطي الوطني الدور الحاسم للمنظمات المحلية لمراقبة الانتخابات أثناء التحول الديمقراطي في إندونيسيا وذلك بالعمل عن كثب مع منظمات مراقبة الانتخابات الرئيسية وأيضاً بالقيام في بياناتها واجتماعاتها علناً. بإبراز دور منظمات مراقبة الانتخابات وما توصلت إليه. وفي بيانهما المبدئي، أهابت المجموعتان الأمريكيتان المعنيتان بالديمقراطية بضرورة العناية ببيانات المنظمات المحلية لمراقبة الانتخابات في الأسابيع التالية للانتخابات. وفي مشاركتهما مع منتدى رؤساء الجامعات عمدت بعثة المعهد الديمقراطي الوطني ومركز كارتر إلى إرساء سابقة تعاون كبيراً وأكثر عمقاً مع منظمات مراقبة الانتخابات المحلية. ومن بين أمور أخرى، لفت المعهد الوطني الديمقراطي ومركز كارتر الانتباه إلى وجود الفرز الموازي للأصوات التابع لمنتدى رؤساء الجامعات مما وطمأنة بأن أي تلاعب محتمل في عملية فرز الأصوات سيتم كشفه وبذلك تم ردع التلاعب في حصر الأصوات. وقد تزايدت أهمية ذلك على مدى الأسابيع التالية عندما تأخر فرز الأصوات.

معايرة التقييم الدولي استجابة للمخاوف المحلية

لدى غلق باب الاقتراع وقبل أن تنتهي العملية، أشاد المراقبون الدوليون والقادة الأجانب بالانتخابات. وفي ليلة الانتخاب أعلن رئيس مراقبي الإتحاد الأوروبي الدبلوماسي البريطاني جون جوين مورجان "John Gwyn Morgan" أن فريق الإتحاد الأوروبي قد خلص إلى أن "سير الانتخابات في إندونيسيا كان حراً وشفافاً بالقدر الكافي لضمان نتائج تصويت تعكس الإرادة الديمقراطية للشعب الاندونيسي"[٢٦]. كما ذكر وزير خارجية نيوزيلندا دون ماكينون "Don McKinnon" أن الانتخابات كانت "حرة ونزيهة وسلمية". ووصف رئيس وزراء أستراليا جون هاورد "John Howard" الإنتخابات بأنها كانت "رائعة واحتفالاً حقيقياً بالديمقراطية" كما أضاف: "بدلاً من شكوى الناس من أنها كانت بطيئة لماذا لا يشيدون بأنه بعد ٤٠ عاماً من الحكم الإستبدادي لحد ما، أصبحت لدينا الأن ديمقراطية أو بداية للديمقراطية في إندونيسيا[٢٧]".

وبدا رئيس الولايات المتحدة كارتر مستعداً لإعلان أن الديمقراطية قد وصلت لإندونيسيا. وسعى كارتر لإبلاغ العالم بمدى التغيير الذى حدث في إندونيسيا. وحتى قبل الانتخابات أكد كارتر مدى انفتاح العملية وتنافسيتها. وبعد زيارة مراكز الاقتراع في يوم الانتخاب وقضاء عدة ساعات في اليوم التالي في الإستماع لتقارير المراقبين الدوليين الآخرين العائدين من جميع

أنحاء البلد كان متحمساً ومستعداً لتقديم تقييم متفائل وقال للمراسلين: "حتى الآن كانت هذه الانتخابات ممتازة[٢٨]".

غير أن قادة مجموعات مراقبة محلية عديدة وجدوا أن بيانات كارتر المبكرة للصحافة إيجابية أكثر من اللازم. فقد كانوا يخشون من أن حصر الأصوات ما زال عرضة للتلاعب أو أن القوى المعادية للإصلاح قد تتدخل أو ترفض احترام النتائج. وقد ناشد سميتا نوتوسوسانتو "Smita Notosusanto" من يونيفريل علناً كارتر ومراقبين آخرين بعدم التعجل في التوصل لاستنتاجات نهائية:

> إن عملية التصويت في الواقع... ليست سوي بداية لعملية الانتخابات الكاملة. إن حصر الأصوات لم ينته بعد وما زال علينا أن نقرر ما إذا كانت عملية الحصر كانت شفافة بالكامل وتمت مراقبتها كلها وإنها كانت خالية من الترهيب... ولم نحصل على التقارير عن مستوى الانتخابات بعد وربما أود أن أطلب من المراقبين الأجانب الامتناع عن الإدلاء أيضاً بمثل هذا التقييم[٢٩].

وفي خطاب مفتوح ناشد موليا لوبيس منسق يونيفريل كارتر "الامتناع عن الأدلاء بتقييم عام بأن العملية بأكملها كانت حرة ونزيهة لأن العملية لم تنته بعد". وبين الخطاب أن "عملية الحصر والفرز والتي ما تزال جارية... هي الجزء الذى يشعر معظم الإندونيسيون بالقلق إزائه". واختتم الخطاب بقول أنه: "عندما تغادر بلدنا نريدك أن تتذكر أن ما يحدث سيكون له تأثير بالغ على حياة الشعب الإندونيسي الذى سيفرض عليه أن يعيش مع العواقب[٣٠]".

وقبل ساعات فحسب من مخاطبة مؤتمر صحفي ضخم وافق كارتر في اللحظة الأخيرة على لقاء مع قيادات مجموعات المراقبة الإندونيسية. وذكر ممثلو الشبكة يونيفريل ومنتدى رؤساء الجامعات لرئيس الولايات المتحدة السابق صراحةً أنهم يعتقدون أن التصديق السابق لأوانه علي الإنتخابات السابقة لأوانها قد يجعل الإندونيسيين أقل قدرة نوعاً ما على كشف أي تلاعب لاحق. وقد أعجب كارتر بأسلوبهم المباشر وبتمكنهم المهني واستمع لهم. وذهب أمام كاميرات التلفزيون بعد ذلك بفترة وجيزة برسالة مختلفة إلى حد ما عما كان قد خطط له من قبل. ومع أنه أشاد بالعملية حتى هذه المرحلة وأعرب عن تفاؤله بأن تستمر بصورة جيدة، فقد أبرز الحاجة للاهتمام في الأيام المقبلة بحصر الأصوات واختيار الرئيس وتولي الحكومة الجديدة السلطة قائلاً: "إلى أن تقدم إدعاءات لها أساس أعتقد أننا بحاجة إلى الاعتقاد بأن العملية تتسم بالنظام". ولكنه أضاف: "على مراقبي الانتخابات أن يكونوا حذرين من الآن فصاعداً. ولا أعتقد أننا سنعرف حتى شهر نوفمبر وعندما يتم الاختيار النهائي للرئيس ما إذا كانت الديمقراطية قد جاءت لإندونيسيا بالفعل في شكلها الكامل[٣١]".

لم يكن أسلوب الجهات المانحة والمستشارين في إندونيسيا غير معتاد. فكثيراً ما تعاني المساعدات التي تقدم للمراقبة المحلية للانتخابات والدعم الأجنبي الأخر للمجتمع المدني في

البلاد النامية من هذا النوع من أوجه الضعف، وفي بلاد عديدة كان للتركيز الضيق على الانتخابات بإعتبارها هدفاً وليس وسيلة عواقب أكثر خطورة. وإلى أن تتفهم الجهات التي تقدم المعونات وخبراء الديمقراطية العلاقات المفاضلات وأوجه التوتر المتضمنة فهماً أفضل، فإنهم سيواصلون تضييع الفرص لإحداث تأثير أعمق.

ومن المفارقات أنه بالرغم من مشكلات الجهود الدولية لمساندة المراقبة المحلية للانتخابات في إندونيسيا فقد كان يمكن أن تدعي بصورة مقبولة – بل أنها أدعت – النجاح. لقد حققت المنظمات الإندونيسية لمراقبة الانتخابات أهدافها السياسية بالفوز بالمساندة الدولية العريضة وبترسيخ دور لا يمكن إنكاره لمنظمات المجتمع المدني في العملية الانتخابية مما يساعد على بناء الثقة في العملية ويشرك مئات الألوف من الأشخاص في النشاط السياسي. ولكن في الوقت نفسه وقعت أخطاء وضاعت فرص. وعلي مّر الوقت تشكل مثل هذه الأخطاء والفرص الضائعة في إندونيسيا وفي الديمقراطيات الناشئة الأخرى تهديداً حقيقياً وإن كان مستتراً بإلحاق الضرر بقضية التحول الديمقراطي وفعالية تعزيز الديمقراطية. ولكي يتحقق إسهام حقيقي في التطور الديمقراطي المستدام يجب أن يبدو مجتمع تعزيز الديمقراطية أكثر مهارة حتى في قصص نجاحه الظاهرى.

الفصل الثالث عشر

التحقق من فرز الأصوات: الفرز السريع والعد بالتوازى واستطلاعات الرأى عند الخروج من لجان الانتخابات في مقدونياو إندونيسيا

"ليس التصويت هو الديمقراطية في التصويت، وإنما الفرز".

توم ستوبارد "Tom Stoppard"[1]

التخوف من إمكانية التلاعب بنتائج الانتخابات و سمة تقليدية في البيئة الانتقالية أو بيئة ما بعد الصراع. كان هذا النوع من التزوير شائعاً فيما سبق كما حدث في الفيليبين عام ١٩٨٦ والمكسيك عام ١٩٨٨ وبنما عام ١٩٨٩. ولكن اليوم ومع التطور في تقنيات التحقق من فرز الأصوات أصبح فى مقدور المراقبين اكتشاف أي تلاعب أو غش كبير في تجميع نتائج الانتخابات. فبعد رصد الفرز الفعلي للاقتراع في مواقع الانتخاب، تقوم مجموعات مراقبة الانتخابات بشكل روتيني بالتحقق من الحصر الرسمي لهذه النتائج بشكل مستقل، ويتم هذا التحقق على أساس تقييم شامل أو بتحليل عينات عشوائية من نتائج الاقتراع المراقب.

ومع ذلك، فإنه على الرغم من خبرة خمس عشر سنة في طرق فرز الأصوات والتحقق من صحتها، ففي بعض الأحيان تختلف أراء المنظمات العالمية وخبراء الانتخابات بشدة في اختيار الطرق والتقنيات الملائمة في ظل مجموعة معينة من الظروف. وقد أدى الازدواج واختلاف آراء الخبراء إلى تراجع بعض محاولات التحقق من صحة النتائج. وتهدر هذه الخلافات الموارد والأسوأ إنها قد تثير البلبلة في ظل الأوضاع السياسية المتوترة. وقد تلحق البرامج المتعارضة، وخلافات الرأي المهنية ضرراً كبيراً بقدرة المراقبين الدوليين والمحليين على التحقق من صحة فرز الأصوات بشكل فعال في بيئة انتقالية أو بيئة ما بعد الصراع.

ويستعرض هذا الفصل ويقيّم تقنيات التحقق من نتائج الفرز، بما في ذلك الحصر الموازي للأصوات على أساس إحصائي والفرز السريع واستطلاعات رأي الناخبين عند الخروج والحصر الشامل. واستناداً لدراسات الحالة في مقدونيا وإندونيسيا، أزعم أن الفرز السريع أو الحصر الموازي للأصوات المبني على عينات إحصائية كافية يكون بصفة عامة ملائماً وموثوق به في البيئة الانتقالية أو في مرحلة ما بعد الصراع. وعلى الرغم من أن استطلاعات الرأى عند الخروج أو الحصر الشامل قد يفيدان فى تحقيق أهداف معينة في بعض المواقف المختارة بدقة، لكنهما يعتبران اختياراً سيئاً في مثل هذه الانتخابات. وبعيداً عن

هذه المسائل المهمة والتقنية نسبياً، فإن الجدل الدائر حول التحقق من فرز الأصوات الذى لم يحل بعد يكشف عن تنافس يدعو للقلق بين منظمات مراقبة الانتخابات وخلاف بين الخبراء أثار حيرة الجهات المانحة وأعاق القضية الأوسع لدعم الانتخابات الديمقراطية والتحول الديمقراطي.

الفرز السريع والحصر بالتوازى للأصوات

الطرق الفعالة للتحقق من نتائج الانتخابات ضرورية من أجل المراقبة الناجحة للانتخابات. فبدون هذه الطرق، كما يشرح جيمي كارتر: فليست هناك طريقة للتحقق من دقة فرز الأصوات. يمكنك كشف التزوير [في موقع الاقتراع]، ويمكنك أن ترى ما إذا كان الناس قد ذهبوا فعلاً إلى مواقع الاقتراع أم أنه تم تخويفهم يمكنك أن تفحص قائمة التصويت مسبقاً...، وأن تبدين ما إذا كانت القوانين دقيقة ، ومثل هذه الأمور. لكن ليست هناك أي طريقة لتقول أن نتائج الانتخابات كانت نزيهة، أم أنه تم التلاعب بها من جانب الحزب الحاكم، بدون نوع من حصر للأصوات[٢].

يمكن للحصر الموازي للأصوات أو الفرز السريع أن يردع أو يكشف أي تزوير في تحديد الأجماليات "التجميع أو الحصر" لنتائج الانتخابات المحلية بعد فرز الأصوات في مراكز الاقتراع. ويمكن للحصر الموازي للأصوات ومثله مثل بحوث الرأي أو استطلاعات الخروج أن يستخدم العينات الإحصائية لعرض النتائج أو لاختبار دقة النتائج المعلنة، في حدود هامش إحصائي كبير من الخطأ. ولذلك يستطيع المنظمون التأكد من صحة تجميع حصر النتائج. ويختلف الحصر الموازي للأصوات عن بحوث استطلاعات الرأى عن الخروج في أنه يعتمد على أساس نتائج فعلية، نتائج تم فرزها مسؤولو الانتخابات وشاهدها المراقبون وليس على أساس ما يقوله الناخبون الأفراد للمراسلين عندما يسألونهم كيف قاموا بالتصويت. وإضافة إلى ذلك، فانه لما كانت استطلاعات الخروج مصممة بصفة عامة لعرض النتائج في أسرع وقت ممكن، فإنها تجرى عادةً على أساس تجربة تاريخية تستخدم عينة أصغر كثيراً من عينة الحصر الموازي للأصوات.

وللفرز السريع والحصر الموازي للأصوات جذورهما في العمل الرائد للحركة الأهلية للمواطنين من أجل الانتخابات الحرة في الفيليبين في منتصف الثمانينيات. على الرغم من أن فرز نامفريل السريع لم يكن مستكملاً، كما رأينا تزوير نظام فرديناند ماركوس في حصر الأصوات في الانتخابات الرئاسية الحاسمة عام ١٩٨٦.

وفي استفتاء عام ١٩٨٨ في شيلي بشأن بقاء الرئيس أوغستو بينوشيه في منصبه. أضافت اللجنة غير الحكومية للانتخابات الحرة إبتكاراً مهماً لمنهجية الفرز السريع. فبناء على نصيحة جلين كوان ولاري جاربر العضوين في المعهد الديمقراطي الوطني للشئون

الدولية، قررت المجموعة التشيلية أنها سوف تستخدم نظام أخذ العينات العشوائية بدلاً من محاولة الحصول على نتائج شاملة من البلد بأكمله. ذلك أن الفرز المستقل المستخرج من عينة إحصائية كبيرة سوف يكون أسرع وأدق من محاولة استخراج النتائج من ٢٢٠٠٠ موقع اقتراع في البلد. وقد بين تحليل لعينة ممثلة لعشرة بالمائة من مراكز الاقتراع هذه في وقت سبق النتائج الرسمية أن عدد الذين قالوا "لا" عند التصويت قد تفوقوا بوضوح. وقد منع ذلك النظام القائم من محاولة إعلان فوزه على أساس فرز مزور للأصوات.

ابتكر جاربر وكوان مصطلح "الجمع الموازي للأصوات" بدل " الفرز السريع" حيث اعتقدا انه يصلح أكثر في عملية مستقلة الفرص منها عرض النتائج سريعاً وليس للتحقق من النتائج فيما بعد. (والفرز السريع في هذا المعجم قد يعني إما فرزاً شاملاً أو فرزاً على أساس العينات) اختار جاربر وكوان لفظ "الموازي" ليفرقوا بين هذه العملية وبين الجمع الرسمي للأصوات الذي تقوم به السلطات المسئولة عن إجراء الانتخابات. واستقرا على كلمة "جمع" للإشارة إلى تجميع بطاقات الاقتراع وليس "الفرز" لتجنب أي اشارة إلى مراجعة أو تسجيل عمليات الاقتراعات الفردية[٣]. ومع ذلك، استمرت جهات مانحة عديدة وكذلك مستشارون ومراقبون في استخدام مصطلح "الفرز السريع" بغض النظر عما إذا كان الهدف من العملية هو عرض النتائج سريعاً أو التأكد منها لاحقاً، وسواء كان التحليل مبنياً على بيانات شاملة أو على أساس عينات[٤].

وبعد التجربة الرائدة في الفيليبين وتشيلي للفرز السريع أو الحصر الموازي للأصوات، أعترف مراقبو الانتخابات في البلاد الأخرى بأهمية وجود أساليب فعالة لردع أو كشف التزوير عند فرز الأصوات في الانتخابات الانتقالية، وذلك بتجميع نتائج الانتخابات بشكل مستقل لمقارنتها بالنتائج الرسمية. وقدم الحصر الموازي للأصوات على أساس العينات إسهامات جوهرية في انتخابات انتقالية مهمة من عدة أوجه وعادةً في ظروف عصيبة.

وقد كشفت بعض عمليات الحصر الموازي للأصوات التزوير عند فرز الأصوات. ففي بنما عام ١٩٨٩ على سبيل المثال، قامت مجموعة من جمهور الكنيسة بهذه العملية، بناءً على عينة إحصائية كبيرة ممثلة لمراكز الاقتراع. وقد كشفت بشكل مؤكد محاولة النظام التزوير في فرز الأصوات. وكما ناقشنا في الفصل الخامس، فقد اعتمد كارتر على نتائج الحصر لكشف تزوير فرز الأصوات وشجبه. وقد خلص أحد الصحفيين في صربيا عام ٢٠٠٠، قال إلى انه : "لولا وجود عملية رقابية ضخمة وفرز موازي للأصوات بنفس الحجم، لفشلت محاولة إقالة ميلوسيفتش بالتأكيد". كما وافقه على ذلك محلل آخر عندما قال: " ربما كان فرز الأصوات الموازي أكثر فاعلية من الحملة الجوية التي شنتها منظمة حلف شمال الأطلسي للإطاحة بالرئيس الصربي القوي".

وفي بلاد أخرى، فإنه بدلاً من فضح محاولات التزوير مثلما حدث في الفيليبين وبنما وصربيا، ردع ما توصل له المراقبون المحليون التزوير عن طريق إقناع السلطات المستبدة بتقبل هزيمتها: وسهل هذا بدوره عملية انتقال السلطة بشكل سلمي. وقد وفرت نتائج الحصر الموازي للأصوات في وقت مبكر في نيكاراجوا عام ١٩٩٠- مثلما حدث في شيلي قبل ذلك بسنتين- معلومات مبكرة ومستقلة عن أن النظام الحاكم قد هزم، وسمح ذلك لكارتر بأن يتحرك بسرعة لتسهيل عملية الانتقال السلمي للسلطة. وكذلك في زامبيا عام ١٩٩١، فانه بالرغم أن نتائج الانتخابات لم تكن متقاربة، فقد وفر الحصر لكارتر قاعدة سمحت له أن يحث الرئيس كينيث كاوندا على تقبل حكم جموع الناخبين عندما خسر الانتخابات بعد سبع وعشرين سنة في الحكم.

كذلك أفاد الحصر الموازي للأصوات فى التحقق من الفوز الشرعي لحكومات قائمة في بيئات سياسية مستقطبة، مما ساعد على تقبل قوى المعارضة في بلاد عديدة على تقبل خيبة الأمل المريرة التي لحقت بها بسبب نتائج الانتخابات ونزع فتيل أي احتمال لوقوع أحداث عنف. وفي أول انتخابات بتعددية حزبية في بلغاريا بعد النظام الشيوعي عام ١٩٩٠، أجرى الاتحاد البلغاري للانتخابات حرة حصراً موازياً أكد فوز الحزب الشيوعي الذي كان يحكم في هذا الوقت، مما اقنع الكثيرين من أنصار المعارضة المقيمين في المناطق الحضارية أن الفوز لم يكن ناتجاً عن تزوير في فرز الأصوات. في باراجواي بالمثل فى سنة ١٩٨٩، أكد الحصر الموازي للأصوات فوز السلطة الحاكمة في مواجهة معارضة تتشكك في تزوير الانتخابات.

وقد انضمت منظمات دولية ومنظمات متعددة الأطراف إلى مجموعات المراقبة المحلية في إجراء حصر موازي للأصوات. ففي الانتخابات الانتقالية في نيكاراجوا، أجرت الأمم المتحدة ومنظمة الدول الأمريكية فرزاً سريعاً منفصلاً لنتائج الانتخابات، وكانت هذه أول مرة بالنسبة لكلتا المنظمتين[٧]. وفي زامبيا عام ١٩٩١، أجرى مركز كارتر والمعهد الديمقراطي الوطني حصراً موازياً للأصوات بمعرفتهما لأول مرة.

وحقق المراقبون المحليون والدوليون بالعمل العاملين معاً نجاحاً كبيراً في اكتشاف التزوير في عمليات حصر الأصوات الانتخابية، مما حد من التزوير بشكل كبير حتى في بلاد تحكمها أنظمة مستعدة لأن تفعل أي شيء تقريباً للبقاء في السلطة. وحيثما يسمح بالمراقبة الفعالة، يتعين على الحكام المستعدين للتزوير أن يتعلموا التركيز على أجزاء أخرى من العملية الانتخابية، خصوصاً في فترة ما قبل إدلاء الناخبين بأصواتهم حيث يمكنهم التلاعب بإرادة الناخبين. والتى لم يتمكن المراقبون المحليون والدوليون حتى الأن من وضع أساليب ردع فعالة لها. وفي الوقت نفسه، فانه لكي تستمر منظمات مراقبة الانتخابات من ردع التلاعب في عملية فرز الأصوات وكشفه، يتعين عليها الحفاظ على إنضباط وقوي للتحقق من نتائج الانتخابات.

الحصر الشامل والحصر الاحصائى

بالرغم من نجاحه في العشرات من الدول منذ عام ١٩٨٨ ، لاقي الحصر الموازي للأصوات المبني على أساس إحصائي الكثير من الانتقادات في السنوات الأخيرة من جانب البعض في المجتمع الدولي. فقد أثار بعض المسئولين عن المساعدات الأجنبية والمستشارين التقنيين في بعض الدول التساؤل عن جدوى ودقة التحقق من عملية فرز الأصوات القائم على أساس العينات الإحصائية. كما أعربوا عن قلقهم من أن تقديرات الأصوات المنفصلة وغير الرسمية التي تختلف عن الحصر الرسمي قد تثير القلاقل (هذا القلق قد ينطبق على الفرز الشامل واستطلاعات الخروج).

ليس من المستغرب تفشي الشكوك بين مسئولي الانتخابات المحليين والنخب السياسية حول أغراض وأسلوب عمل الحصر الموازي للأصوات. وحتى لو كانت نوايا سلطات الانتخابات سليمة، فنادراً ما تعجبها فكرة وجود المنظمات المستقلة سواء المحلية أو الأجنبية التي تهدد باصدار تخمين ثان عن النتائج الرسمية أو تقدم تقاريرها الخاصة عن نتائج الانتخابات. وعادةً ما تعترض السلطات على نشر نتائج مبكرة مما تعتبره تحدياً لسلطتها، علاوة على أن التدخل الأجنبي في مثل هذه الممارسات قد يجرح المشاعر الوطنية لأنه يوحي بأن السلطات المحلية تتطلب مراقبة دولية.

ومن جانبها، قد تعترض الجهات الدولية المانحة وكذلك المستشارون على أن الحصر المنفصل للأصوات باعتباره مضيعة للوقت لإيمانهم بأن التزوير "أو على الأقل التزوير الذي يمكن للحصر الموازي للأصوات أن يكشفه أي التزوير في عملية تجميع الأصوات" غير محتمل الوقوع. وبخلاف ذلك، ربما تنقصهم الثقة في المنظمات التي تقوم بممارسة الحصر الموازي للأصوات بسبب شكوك تنتابهم إما في القدرات الإدارية للمجموعات أو في حكمتها بشأن توقيت وكيفية نشر النتائج. وقد تكون هذه المخاوف منطقية إلا أنها نادراً ما تكون كافية لرخص الحجج المؤيدة للحصر الموازي للأصوات.

وتعترض المنظمات الدولية والأطراف الدولية الفاعلة أحيانا على الحصر الموازي للأصوات المبني على أساس العينة لأنهم لا يستطيعون فهم أو تقبل صحة الإحصاءات الأساسية على الرغم من أن استخدام العينات الإحصائية في الاستقصاءات والأبحاث مقبول بشكل كبير بين علماء الاجتماع والمنظمات الإعلامية والباحثين في مجال الرأي العام والسياسيين فى شتى أنحاء العالم. وقد يصل التشكك حول الإحصاءات أحياناً إلى درجة تدفع الجهات المانحة الأجنبية والمستشارين الأجانب يفضلون العملية الشاقة والمكلفة بشكل أكبر بكثير وهي محاولة رسم صورة شاملة موازية للنتائج.

وقد يخدم الحصر الشامل والمستقل أغراض بناءة مثل توفير محور تركيز تنظيمي للمتطوعين، وردع التزوير في فرز الأصوات وتوفير قاعدة للتحقيق لاحقاً في ادعاءات الغش في مواقع معينة، إلا أنه لا يمكنه في معظم الأوقات توفير قاعدة لتقدير دقة النتائج الرسمية، وهذا لسببين مهمين.

فأولاً، لا يستطيع المراقبون أبداً الحصول على النتائج من جميع مواقع الاقتراع في الوطن، حتى في ظل أفضل الظروف. فعادةً ما يصعب الحصول على النتائج من المناطق الريفية أو المناطق التي يصعب الوصول إليها. والتي قد يكون لها أنماط تصويت تختلف عن المناطق الأخرى في البلد. وبسبب أن المعلومات الناقصة ليست عشوائية، فإنه لا يمكن للحصر الشامل - إذا كانت نتائج الانتخابات متقاربة - تقدير دقة فرز الأصوات المعلن. وحتى تجميع نسبة مئوية كبيرة من النتائج سيكون منحرفاً إحصائياً ويحتمل أن يكون مضللاً.

وثانياً، لا تسطيع المجموعات المدنية التي تستخدم المنهجية الشاملة عادةً أن تعالج أو تفسر هذا الكم الهائل من البيانات في وقت مناسب بعد الانتخابات. ويطرح هذا تحدياً كبيراً أمام الحكومات ومسئولي الانتخابات مع كل الموارد والسلطة المخولة لهم. وبصفة عامة، فانه من المستحيل أن تقوم شبكة من المتطوعين من المجتمع المدني تشكلت قبل يوم الانتخاب بفترة وجيزة بذلك.

لذا، فإن التحقق الفعال من فرز الأصوات يجب أن يعتمد على أساليب تستخدم عينات إحصائية. إذ أن الحصر الموازي للأصوات واستطلاعات الرأى عند الخروج يعتمدان على هذا النوع من أخذ العينات. ومع ذلك، فقد بينت معظم الانتخابات التي تمت مراقبتها دولياً، مثلما حدث في مقدونيا عام ٢٠٠٢، أن استطلاعات الرأى عند الخروج ليست أيضاً الحل الأمثل.

قيود استطلاعات الرأى عند الخروج من الانتخابات الانتقالية وانتخابات ما بعد الصراع: التجربة المقدونية

بالرغم من أن بعض الجهات المانحة والمستشارين قد انتقدت الحصر الموازي للأصوات المبني على أساس العينات لأنه يعتمد على معلومات قليلة أكثر من اللازم، يبدو أن البعض يعتقد على النقيض من ذلك إنه يمكن إستخلاص استنتاجات على أساس معلومات أقل من ذلك، بناءً على إجراء مقابلات مع الناخبين في مواجهة النتائج الفعلية. ومع ذلك، فقد تكون استطلاعات الرأى عند الخروج مثيرة للمشكلات وللجدل حتى في الولايات المتحدة حيث لها تاريخ طويل. فهى أولاً، قد لا يمكن الاعتماد عليها في المنافسات ذات النتائج شديدة التقارب. ففي فلوريدا عام ٢٠٠٠ على سبيل المثال، تنبأت الشبكات التليفزيونية أولاً، والتي كانت تعتمد على استطلاعات الرأى عند الخروج، بفوز آل جور ثم تراجعت عن هذا الحكم

بعد ساعات قليلة لتخلص في النهاية إلى أنها لم تكن تعرف في الواقع النتائج. كما لا تزال هناك مخاوف مستمرة في انتخابات الولايات المتحدة من أن الإعلان المبكر عن استطلاعات الرأى عند الخروج سوف يؤثر على من لم يقترعوا بعد.

بل تشير تجربة استطلاعات الرأى عند الخروج في مقدونيا عام ٢٠٠٢ إلى أسباب أكبر لتوخي الحذر عند استخدام هذا الأسلوب في الانتخابات الانتقالية أو انتخابات ما بعد مرحلة الصراع. ففي الخامس عشر من سبتمبر عام ٢٠٠٢، أجرت مقدونيا انتخابات برلمانية في ظل مناخ سياسي غير مستقر ناجم عن اشتباكات عرقية قصيرة ولكن عنيفة نشبت في السنة السابقة. وبعد ستة عشر ساعة من إنهاء الاقتراع وقبل أن تعلن أي جهة انتخاب رسمية أو أي منظمة مقدونية أخرى النتائج المبدئية، أعلن المعهد الجمهوري الدولي عن نتائج استطلاع الرأى عند الخروج الذي قام به، والذي وصفه بأنه: "خطوة مهمة للأمام في التطور الديمقراطي في هذا البلد[٨]". على الرغم من أن استطلاع الرأى عند الخروج هذا كان غير ملائم ويكاد يكون معيباً بالتأكيد.

فأولاً، يعتمد صلاحية أي استطلاع للرأى عند خروج على استعداد الناخبين لأن يقولوا لغريب عمن أعطوه صوتهم. وفي مقدونيا تفشى العنف والترهيب والخطاب الوطنى المتطرف في مناخ ما قبل الانتخابات. وفي الثلاثة أسابيع السابقة ليوم الانتخاب، اغتيل اثنان من ضباط الشرطة ومنع ضباط الأمن مؤيدي المعارضة بالقوة من دخول العاصمة سكوبي، كما تم إلغاء مسيرات للأحزاب بسبب الخوف من اندلاع أعمال العنف. وهدد وزير الداخلية علناً باعتقال قائد أكبر أحزاب العرق الالبانى شعبية في ألبانيا، كما أعرب سياسيون وناخبون عن خوفهم من قوات الأمن الخاصة وشبه العسكرية. وبسبب انتشار الترهيب، حشد المجتمع الدولي أكبر عملية مراقبة دولية تقليدية للانتخابات على الإطلاق ضمت حوالي ٨٠٠ مراقب من منظمة الأمن والتعاون في أوروبا، رغم أن سكان البلد بلغ مليونين فحسب

وحتى قانون الانتخاب المقدوني عكس القلق إزاء الترهيب وحماية سرية الاقتراع ، فقد نص على أنه "ليس مسموحاً لأى أحد أن يطلب من الناخب أن يعلل انتخابه أو يقول لمن أعطى صوته أو لماذا لم ينتخب[٩]". وعلى الرغم من أن هذا النص يمنع إجراء استطلاع الرأي بشكل لا لبس فيه، إلا أن المنظمين طلبوا الإذن بإجراء استطلاعات للرأي وحصلوا على قرار يسمح لهم بذلك من لجنة الانتخابات.

وفي محاولة لتشجيع الناخبين للرد على الاستطلاع عند الخروج والتخفيف من اثر الترهيب، طلب المسئولون عن الاستطلاع من الناخبين ملئ صورة طبق الأصل من ورقة الانتخاب ووضعها فيما يشبه صندوق الاقتراع. لكن هذا لم يوفر ضماناً حقيقياً لعدم كشف الهوية، ولم يكن فى الامكان توقع أن يطمئن المواطنين القلقين الذين قد يكونوا مترددين في المشاركة. ومن المفارقة، أنه جاء في البيان المحتدم لوفد المراقبة التابع للمعهد الجمهوري

الدولي بعد الانتخابات، إن الأمر السلبي الوحيد الذي وجدوه هو التصادم مع باحثي المنظمة. حيث ذكر المراقبون أنه: "وقع عدد من حوادث التحرش بالمحاورين في استطلاع الرأى عند الخروج الذى أجراه المعهد الجمهوري الدولي. ففي كثير من الحالات تعدى الحزبيون بدنياً على القائمين باستطلاع الرأي أو عمدوا إلى تعطيل الإجراءات[١٠]". كما ذكرت منظمة مقدونية محلية للمراقبة أن الكثير من الشكاوى التي تلقتها كانت بسبب استطلاع الخروج.

ثانياً، لم تكن منهجية استطلاع الرأى عند الخروج في حد ذاتها سليمة. فحتى وإن شعر الناخبون بالأمان تجاه التعبير عن تفضيلاتهم السياسية، فان الاستطلاع الصحيح للرأي إحصائياً يعتمد على تحليل لأنماط التصويت السابقة التي تحدد الدوائر الانتخابية الرئيسية التي يمكن التكهن بها. ولم يكن في حوزة الباحثين في مقدونيا أي نتائج سابقة على مستوي مواقع الاقتراع حتى ترشدهم إلى اختيار النماذج التي تمثل مواقع الاقتراع. وبدلاً من الأعتراف بأن ذلك جعل القيام بالاستطلاع مشكلة، فقد بنوا الاستطلاع بدلاً من ذلك على أساس الافتراض الإحصائي المشكوك فيه بشدة بأن مواقع الاقتراع التي كانت بها معدلات الإقبال متوسطة في انتخابات سابقة قد تنبئ عن الاختيارات الحالية، لم يكن هناك أي أساس لهذا الافتراض.

كذلك أخطأ رعاة استطلاع الرأي في إعلانهم النتائج على الصعيد الوطني، وهي نتائج تناقلتها بحكم الاحساس بالواجب وسائل الإعلام المحلية والدولية. لم يكن لهذه النتائج أى معني، إذ أن النتائج الوحيدة ذات الأهمية كانت نتائج الأحزاب في المناطق البرلمانية الست.

وأصدر الباحثون أحكاماً أخرى لا تتفق مع الإحصائيات السليمة. ففي مؤتمر صحفي في السادس عشر من سبتمبر في مدينة سكوبي، أعلن الباحثون أنهم أجروا حوالي ٩٤٠٠ مقابلة (أعلن بعدها أنها ٩٣٢١ مقابلة فقط) وأن هامش الخطأ في الاقتراع كان ست نقاط مئوية. لكن نظراً لانه ليست هناك نظرية إحصائية تأتي بمثل هذا الهامش المرتفع من الخطأ في عينة بهذا الحجم الكبير، أوحى هذا بأن القائمين على الاستطلاع قد قاموا بتقييم ذاتي لجودة البيانات التي جمعوها. فقد دافع الباحثون لاحقا عن منهجية عملهم، على أساس أن نتائج استطلاع الخروج كانت قريبة نسبياً من النتائج الرسمية. وفي تحليل لاستطلاع الخروج نشر لاحقاً، ذكرت الشركة التي أشرفت على هذا الاستطلاع أن: "هناك بعض العناصر الناقصة ما في هذا الاستطلاع إلى حد ما، لكن يمكن غض النظر عنها بسبب الأداء الجيد للاستطلاع والنقص بصفة عامة في بيانات التعداد السكاني التي يعتمد عليها وفي بيانات التاريخ الانتخابي". واعترفت شركة الاستطلاع بإن النتائج المقدرة قبل الاستطلاع اختلفت عن النتائج الرسمية المعلنة ضمن الدوائر الانتخابية بفارق تسع نقاط مئوية، لكنها ذكرت أنه: "إذا أخذنا بعين الاعتبار إن متوسط استطلاعات الخروج في الولايات المتحدة به فارق يتراوح

بين ٤% و٦%، فإن أداء هذا الاستطلاع يعتبر جيداً بشكل استثنائي[١١]". ومع ذلك، فإن هامش خطأ بتسع نقاط مئوية كبير جداً ولا يسمح بتقييم نزاهة النتائج المعلنة إن كان فارق فوز أحد المرشحين أو الأحزاب يقل عن ثماني عشر نقطة مئوية. ولن يكون هذا غالباً غير كافي للتحقق من صحة النتائج المعلنة.

لم يكن استطلاع الرأى عند الخروج في مقدونيا لازماً وانتقص من إيلاء الانتباه للحصر الموازي الأكثر شرعية. وقد أجرت منظمة أهلية تدعى"MOST"، وهي منظمة رقابية غير حزبية فى مقدونيا، بإجراء حصراً موازياً للأصوات بالعينة، وأعلنت النتائج لجميع الدوائر الانتخابية الست في البلد. وقد وفرت البيانات التي حصلت عليها قاعدة جيدة يمكن على أساسها تقييم مصداقية النتائج الرسمية. وعلى الرغم من ذلك، فقد تجاهل الإعلام والمجتمع الدولي أساساً هذه النتائج السليمة فقط لأن مجموعة أجنبية هي التي وفرت الأرقام العلنية الأولى.

قد تكون استطلاعات الرأى عند الخروج المدروسة جيداً أداة قيمة في عمل إسقاط و تقدير نتائج الانتخابات في المجتمعات المتقدمة التي لها تاريخ في الانتخابات النزيهة، ولدى مواطنيها ثقة في أمنهم وسلامتهم. وفإن الاستطلاعات في أي مجتمع بافتراض دقتها- سواء أجريت في يوم الانتخاب أو أي وقت آخر - يمكن أن توفر معلومات قيمة عن دوافع الناخبين وتفضيلاتهم. بيد استطلاعات الرأى عند الخروج ليست فكرة جيدة في البيئة الانتقالية أو بيئة ما بعد الصراع. وفى إشارة إلى الانتخابات في البلاد النامية، صرح الرئيس السابق كارتر مؤخراً.

> بصفة عامة، لا اعتقد أن استطلاعات الخروج لها قيمة لأنه إن كان هناك حزب حاكم مهيمن أو متعسف، فمن المؤكد انه سوف يتم ترويع الناس... وحتى إن استطاع مسئول الاستطلاع أن يجرى مقابلة خاصة مع أحد الناخبين عند خروجه، سوف يكون الناخب متردداً في الإفصاح عن مشاعره الحقيقية ويقول بأنه "صوت ضد الحزب الحاكم". إذ سيكون من الصعب للغاية التصريح بذلك بالنسبة لبعض الناس خاصةً إن كانت هذه أول انتخابات بالنسبة لهم، ولا يشعرون بالأمن"[١٢].

اختتم كارتر بقوله: "إن الحصر المستقل للأصوات التي يدلي بها عملياً في عدد قليل نسبياً من مواقع الاقتراع أو الجداول الممثلة وهو نوع من الحصر الموازي للأصوات، هو أفضل طريقة للقيام بذلك[١٣]".

ويتعين على المراقبين الدوليين للانتخابات عند تصميم استراتيجيات للتحقق من فرز الأصوات، أن يضعوا في اعتبارهم هدفهم الجوهري وهو دعم التحول الديمقراطي. إن اهتمام المراقبين الدوليين والدبلوماسيين وغيرهم بالمعلومات المبكرة عن نتائج الانتخابات الانتقالية ليس أمراً غير معقول. ففي المواقف المستقطبة قد يستطيع المراقبون الدوليون استخدام هذه

المعلومات للتحقق من النتائج الرسمية وإجهاض التزوير أو التشجيع على تقبل النتائج. وكما رأينا، فقد استخدم كارتر ومراقبون آخرون نتائج الفرز الموازي لهذه الأغراض في عدد من الانتخابات. وكان هذا سبباً صحيحاً لاهتمام المراقبين في مقدونيا بنتائج استطلاع الرأى عند الخروج بافتراض أن هذه الاستطلاعات كانت دقيقة.

وفي الوقت نفسه ينبغي للممثلين الدوليين أن يقاوموا إغراء استباق الأطراف المحلية واكتساب الشهرة بإعلانهم نتائج غير رسمية أو نتائج استطلاعات الرأى عند الخروج. فحتى وإن كانت نتائج استطلاع الرأى عند الخروج أو الحصر الموازي للأصوات دقيقة، فهذا لا يعطي الحق للمراقبين الدوليون فى أن يعلنوا نتائجهم قبل أن تعلن سلطات الانتخابات أو المنظمات المحلية عن نتائجها. إن الاستباق العلني للأطراف المحلية لا لزوم له عادةً لردع محاولات التزوير أو كشفها في فرز الأصوات، ولا يساهم بالكثير في بناء القدرات المحلية.

وبعد مقارنة الفرز الشامل والحصر الموازي للأصوات والفرز السريع واستطلاعات الرأى عند الخروج وبعد أن نظرت في مشاكل استطلاع الرأي في مقدونيا، سوف ابحث الآن الجهود المتضاربة التى جرت للتحقق من نتائج الانتخابات في اندونيسيا سنة ١٩٩٩. فبالرغم أن الانتخابات الانتقالية كانت ناجحة من جوانب عديدة، إلا أن الجهات المانحة والمستشارين الأجانب فشلوا في بناء الثقة في عملية تجميع الأصوات وطالبوا معاً بالتحقق من عدد الأصوات المستند للعينات ودعموه. ولم يمنع أيهما عملية التجميع من أن تكون الجزء الأكثر إثارة للجدل في العملية الانتخابية كلها. وعلى ما يبدو فانه لأول مرة – أثار بعض من الجهات المانحة والمستشارين التقنين الشكوك في الأساس الفكري للحصر الموازي للأصوات بالعينة.

مراقبة فرز الأصوات في اندونيسيا: الإفراط في شيء جيد

فى عشية الانتخاب، يوم الاثنين السابع من يونيو عام ١٩٩٩، تزاحم المئات من الصحفيين والدبلوماسيين ومراقبي الانتخابات الدوليين والنخب السياسية الإندونيسية في البهو الرخامي وقاعات الاحتفالات الكبيرة الفارهة والمزخرفة في فندق "أريادوتا" الخمس نجوم الذي يقع في وسط جاكرتا. فقد جاءوا جميعهم لمعرفة النتائج غير الرسمية للانتخابات التي جمعها مركز "العمليات المشتركة" و الإعلام "JOMC"، إلا أن هذا المركز لم يكن لديه عملياً أية نتائج لإعلانها. وحتى قد أعلن الساعة ٧:٤٥ من صباح اليوم التالي، لم يكن المركز عن ٢٢٦٩٠٦ صوتاً فقط من أصل أكثر من ١٠٠ مليون صوتاً تم الإدلاء بها أو ما يقل عن ربع الواحد في المائة[٤١]". لم يكن هذا الرقم أى معنى. وخلال الأيام القليلة التالية تدفقت نتائج الانتخابات. وحتى بحلول يوم الخميس، أي بعد ثلاثة أيام من الانتخابات، لم يكن فى مقدور

المركز الإعلان سوى عن ٧,٨ في المائة من الأصوات[١٥]. وهو رقم أصغر بكثير من أن يدعم أية أستخلاصات حول نتيجة الانتخابات.

وفي بهو استقبال فندق أريادوتا عشية الانتخابات وفي الأيام التي تليها، ظل مئات الصحفيين والمراقبين والسياسيين والدبلوماسيين الإندونيسيين والأجانب ينتظرون وهم يشعرون بالإحباط، يتبادلون الشائعات، ويتقاسمون الشكوك حول أسباب تأخر نتائج الانتخابات. نقلت صحيفة *نيويورك تايمز* أنه بعد يومين من الانتخابات الوطنية لم يكن حديث المدينة [جاكرتا] يوم الأربعاء حول من فاز أو من خسر، ولكن حول واقع انه لا أحد كانت لديه أي فكرة عن النتيجة[١٦]".

العمليات المشتركة ومركز الإعلام

ومن المفارقات، إنه على الرغم من أن الممولين والمستشارين الدوليين كانوا قد توقعوا المشكلات في فرز الأصوات، فقد أسهموا في الارتباك في الواقع. وبالغ مركز العمليات المشتركة والأعلام، وهو واحد من عدة مشروعات مدعومة دولياً لبناء الثقة في فرز الأصوات، في المتوقع منه وأخفق في تحقيقه. وانتهى به المطاف إلى المنافسة في عمليات حصر الأصوات غير الرسمية وشبه الرسمية.

كان المركز عملية موازية لجمع النتائج الشاملة للانتخابات مباشرة ونقلها في حينها. وقد تم إنشاؤه قبل الانتخابات نيابة عن اللجنة الانتخابية الإندونيسية بتمويل ومشورة تقنية من منظمات أمريكية وأسترالية ويابانية، بالإضافة إلى برنامج الأمم المتحدة الإنمائي. وقد وعد منظمو المركز، بعد جعجعة صاخبة قبل الانتخابات ببضعة أسابيع، بتقديم "نتائج إرشادية مبكرة للانتخابات" عن طريق إجراء تجميع سريع للنتائج الفعلية من كل الدوائر الفرعية في إندونيسيا التى يبلغ عددها ٣٨٠٠ دائرة منتشرة عبر ست آلاف جزيرة مأهولة في البلد. وفي احتفال كبير لإزاحة الستار عن المركز الإعلام قبل الانتخابات بثلاثة أسابيع، دعا أحد المنظمين الدوليين صحفيين ومراقبين للحضور إلى المركز في عشية يوم الانتخاب ووعدهم "بمنشأة قادرة على نقل نتائج موثوق بها للانتخابات في أسرع وقت ممكن[١٧]". وأشاد الممثل المقيم لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي بخطط المركز لأنه سوف "يجمع بين التكنولوجيا الحديثة و الخبرة المستمدة عبر البلاد ليعزز من الشفافية والانفتاح في العملية الانتخابية". و أضاف في تعليقاته، التي ثبت للأسف أنها كانت متبصرة، أضاف: "لا يمكنني التأكيد بالقدر الكافى على أهمية النقل السريع والشفاف للنتائج لتعزيز مصداقية العملية[١٨]". وقد تكلم بحماس سلسلة من الخبراء الدوليين والدبيلوماسين والمسؤولين الإندونيسيين عن العدد الكبير من أجهزة

الفاكس والكمبيوتر والهواتف المحمولة ومشغلي إدخال البيانات، وغير ذلك من العناصر الموجودة في البنية التحتية المحكمة التي يتم بناءها لتجميع النتائج سريعاً.

ووعد منظمو المركز، الإندونيسيين بالبدء في الحصول على النتائج خلال ساعات من غلق باب التصويت، وذلك بفضل عملية تكلفت مليونى دولار، وبأنه سيتم تحديث النتائج باستمرار وتغذى بها إلى شبكات التلفزيون الوطنية، وتنشر فوراً عبر الإنترنت. وقال المتحدث الرسمي للمركز أنه يأمل أن تتم معرفة نصف النتائج بحلول مساء الثلاثاء، أي اليوم التالي للتصويت، وكان الهدف كما قال: "هو محاولة الحصول على نتائج موثوق بها في أسرع وقت ممكن ونقلها للناس لكي يكونوا على دراية بما يحدث حولهم حيث إنه كانت هناك فيما مضي شكوك كثيرة من أن النتائج قد يتم تغييرها[١٩]".

وعلى الرغم من ذلك، ففي ليلة الانتخاب وحتى بعد عدة أيام، لم تنقل معلومات للمركز إلا من نسبة ضئيلة من المراكز الفرعية في البلد. ومما زاد الطين بلة، أن مسئولي الانتخابات كانوا ينقلون في نفس الوقت نتائج غير رسمية – نتائج تم جمعها على مستوى القرية بدلاً من القطاعات الفرعية و تم نقلها من خلال نظام للحواسب الآلية على مستوى الوطن وفره بنك نيجارا إندونيسيا وبنك راكيات اندونيسيا، "الذي عرف بعد ذلك بانه "نظام البنوك". وكان معنى هذا أن السلطة الانتخابية الإندونيسية كانت بالفعل تتنافس مع المركز، الذى كانوا يزعمون انه آلية نقل المعلومات الخاصة بهم. لم تكن المشكلة فقط في أن المعلومات كانت ضئيلة جداً، ولكن فى إنه كان يوجد نظامان شبه رسميين ينقلان أرقام غير متفقة.

وتسببت المعلومات الناقصة والمتضاربة في تزايد القلق. فعندما أذاعت المحطات التلفزيونية النتائج في اليوم التالي للانتخابات مبينة أن جولكار من الحزب الحاكم السابق في الصدارة أدي ذلك إلى تدفق مكالمات هاتفية مطالبة بتفاصيل لهذه النتائج[٢٠]". بينما كان الإندونيسيون ينتظرون، انتاب القلق الكثيرين من أن عملية الانتخابات البطيئة وفرت فرصة للتزوير وقال لاكسامانا سوكاردي "Laksamana Sukardi" المستشار الرئيسي لزعمه المعارضة ميغاواتي: "إن كانت هذه العملية تستغرق كل هذا الوقت، فإني أشعر بقلق نوعاً ما من التلاعب[٢١]"،

وفي مؤتمرات صحفية مزدحمة عقدت عدة مرات كل يوم خلال بضعة أيام بعد غلق باب التصويت، لم يكن لدى رئيس لجنة الانتخابات روديني أي تفسير مقبول. قال روديني: "اختارت لجنة الانتخابات الدقة وليس السرعة"، وألقى اللوم على "تأخر العملية في فرز الأصوات على مستوى القرى". ولم يجد المتحدث باسم المركز شيئاً سيئاً وهذا ما تناقض مع تصريحاته السابقة عن النتائج السريعة فقال: "لم نتوقع أي نتائج هادفة قبل عشرة أيام على الأقل، ونحن نسير وفق هذا الجدول[٢٢]".

وتضافر الفرز المطول بشكل غير طبيعي، وغياب أي نتائج هادفة، والأرقام المتضاربة "ظاهرياً من مسئولي الانتخابات"، والفشل في توفير أي تفسير حقيقي للتأخر وسوء الظن المنتشر لزيادة من الشك والقلق بدلاً من طمأنة الإندونيسيين والمجتمع الدولي إزاء نزاهة فرز الأصوات. وقلل مركز الإعلام الذى تكلفت الكثير بالفعل إلى تقليل الثقة بإثارة تطلعات لا يستطيع تلبيتها.

الخلاف حول حصر منتدى رؤساء الجامعات الموازي للأصوات

يبدو أن فكرة مركز العمليات المشتركة و الإعلام نشأت على الأقل جزئياً بسبب المنافسة بين المستشارين الدوليين في جاكرتا. وربما فكرت مجموعة من المستشارين والممولين الدوليين، وبصفة رئيسية المؤسسة الدولية لنظم الانتخابات ومقرها الولايات المتحدة واللجنة الأسترالية للانتخابات، الممولتين من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي والوكالة الأمريكية للتنمية الدولية في تأسيس المركز جزئياً لمواجهة الحصر الموازي للأصوات الذي أوصى به المعهد الديمقراطي الوطنى، ومقره أيضاً الولايات المتحدة. ففي الشهور التي سبقت الانتخابات عمل المعهد الديمقراطي الوطنى مع منتدى رؤساء الجامعات، وهو شبكة إندونيسية لمراقبة الانتخابات تستند إلى الجامعة لتطوير الحصر الموازي للأصوات واستخدامه. وقد ساد الشك في البداية حول صلاحية الحصر الموازي للأصوات وجدواه في أوساط مهمة من مجتمع الدبلوماسيين والمساعدات الخارجية.

وعندما اقترح نظام الحصر الموازي للأصوات لإندونيسيا في بداية عام ١٩٩٩، شكك عدد من الخبراء الدوليين في جاكرتا في جدوى ودقة هذا التحقق من فرز الأصوات المبني على عينات إحصائية. وقد اصطف عدد كبير من مسئولي الانتخابات والحكومة الإندونيسية وعدد من المستشارين التقنيين الأمريكيين والأستراليين والممثلين الزائرين من الحركة الأهلية للمواطنين من أجل انتخابات حرة والبعض من الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية ضد الحصر الموازي للأصوات. و نصحت لجنة استشارية من قادة مدنيين بارزين في إندونيسيا – ممن لا يملكون سوى خبرة ضئيلة أو ليست لديهم الخبرة في قضايا المراقبة التقنية للانتخابات – برنامج الأمم المتحدة الإنمائي بعدم تمويل هذه العملية. وعلى أساس من هذه النصيحة، عارض البرنامج مبدئيًا أي حصر مواز للأصوات يقوم على عينات إحصائية.

بيد أن ممثلى المعهد الديمقراطي الوطنى ومنتدى رؤساء الجامعات في جاكرتا رأوا أن الاعتراضات على أن التحقق المستقل من حصر النتائج في إندونيسيا تقاعس عن أن يأخذ في الاعتبار إنه كان هناك في الأصل انعدام ثقة كبير في فرز الأصوات الرسمي، وان الأحزاب التي لن تعجبها نتائج الانتخابات من يحتمل أن تهاجم نزاهة الانتخابات بعد علمهم

بالنتيجة. كان لابد أن تّدعي الأحزاب الخاسرة أن العملية الانتخابية لم تكن عادلة أو إنه سمح بالغش. وعلاوة على ذلك، فقد كان النظام الانتخابي المختلط والمعقد الذي اخترعته إندونيسيا لانتخابات ١٩٩٩ – الذي ظلت تفاصيله غير واضحة حتى في يوم الانتخاب – كان كما هو متوقع مصدراً للارتباك وعدم الرضا. وبالنسبة للسلطات الإندونيسية – لم يكن كافياً إجراء انتخابات منظمة ونزيهة _ بمساعدة المجتمع الدولى. ونظراً للمخاوف حول التلاعب في فرز الأصوات في انتخابات إندونيسية سابقة، ناهيك عن انتخابات اجريت في بيئات انتقالية أخرى، فإن التحقق من فرز الأصوات جزء أساسي في أي جهود لمراقبة محلية فعالة للانتخابات. وبافتراض أنه سيتم فرز نزيه للأصوات، فإن الحصر المستقل للأصوات قد يساعد في إرضاء جميع الأطراف وإقناعهم بأن النتائج كانت دقيقة.

لم يكن هناك أي سبب وجيه لمعارضة الحصر المستقل للأصوات في إندونيسيا. والمؤكد أن التجارب السابقة وفرت أسباباً للقلق حول إمكانية تزوير الانتخابات. و الواقع أن دعاة الحصر الموازي للأصوات أثبتوا في النهاية أنهم على صواب حول إمكانية حدوث مشكلات عام ١٩٩٩، فقد ادعت أحزاب صغيرة متعددة أن هناك تزويراً في الحصر في الأسابيع التي تلت يوم الانتخاب. وقد أخرت هذه الادعاءات "ومعظمها ليس له سند" اعتماد النتائج لأسابيع كما هددت بشدة مصداقية العملية ومدي قبولها برمتها.

بالإضافة إلى ذلك، فانه على الرغم من أن السلطات الانتخابية الإندونيسية ومستشاريها الدولين تشككوا في قدرة شبكة مدنية إندونيسية على تنظيم هذا المشروع المعقد وقدرتها على التعامل مع المعلومات بشكل مسئول، فقد توافرت لها فرص عديدة للتأثير في الحصر الموازي للأصوات والتحقق منه. وأضاف منظمو منتدى رؤساء الجامعات الحرفانية والجدية بشكل واضح لهذا العمل. وفي المعهد الديمقراطي الوطني خطى منتدى رؤساء الجامعات بمساعدات من منظمة دولية ذات خبرة كبيرة. وعلاوة على ذلك، و رغم أن مسئولي الانتخابات ربما عارضوا الإعلان المبكر للنتائج باعتباره تحدي لسلطتهم، فقد كان منتدى رؤساء الجامعات متحمساً للتعاون مع السلطات، وعلى استعداد للتشاور معها قبل إعلان النتائج التي توصل إليها بعد الانتخابات.

لقد افتقر الكثيرون ممن انتقدوا الحصر الموازي للأصوات إلى فهم سليم للإحصائيات، فقد وادعى البعض، على سبيل المثال، أن اخذ العينات الإحصائية العشوائية لن يكون ناجحاً في غياب توافر بيانات سكانية أساسية كثيرة أو أنه لن يمكن استخدامها في انتخابات التمثيل النسبي. ولم تكن هذه الادعاءات صحيحة.

وأوصي الخبراء الدوليون لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي كما أوصي المستشارون الإندونيسيون بألا تدعم الجهات المانحة إلا نظم التحقق التي لا تعتمد على الإحصائيات وأصروا أن يكون أي حصر مستقل شاملاً.

وسعي ممثلو الحركة الأهلية للمواطنين لانتخابات حرة إلى العمل مع شركاء إندونيسيين للقيام بفرز سريع شامل للأصوات. وسافر مؤسس هذه الحركة خوسيه كونسيبسيون إلى جاكرتا مرتين في الأشهر الأولى القليلة من عام ١٩٩٩. ولم تعترف هذه الحركة _ الفخورة عن جدارة بانجازاتها المتعددة، رغم أن الفرز السريع المحوري الذي قامت به في الفيليبين لم يجمع معلومات سوى عن سبعين في المائة فقط من مواقع الاقتراع _ بالقيود المنهجية لعملية الحصر الموازي الشاملة[٢٣].

لكن حجم وجغرافية إندونيسيا، بالإضافة إلى نظام جمعها المعقد، جعل جمع النتائج من البلد بأكمله بمعرفة المجموعات المدنية شيئاً مستحيلاً. ففي إندونيسيا كما هو في الفيليبين، لابد أن تكون هناك صعوبة أكبر في الحصول على النتائج من المجتمعات الريفية ومن الجزر النائية الأصغر حجماً، التي قد تكون لها أنماط تصويت مختلفة عن بقية مناطق البلاد. ولابد أن يكون الفرز السريع والشامل أكثر صعوبة في انتخابات إندونيسيا لعام ١٩٩٩، إذ كان هناك ثمانية وأربعون حزباً يتنافس على المقاعد في انتخابات منفصلة في سبعة وعشرين إقليماً مختلفاً، وليس سباقاً وطنياً واحداً بين أثنين من المتنافسين فقط-[٢٤]". كانت الفروق الكبيرة في النتائج التي يمكن جمعها أمراً لا مفر منه.

وعلاوة إلى ذلك، لن يستطيع المراقبون معالجة هذا الكم الهائل من البيانات و تفسيره في وقت مناسب بعد الانتخابات. إذ يحتاج الفرز السريع إلى تجميع وحصر النتائج من ثلاثمائة موقع اقتراع لكل حزب من الثمانية وأربعين حزباً[٢٥]. بالإضافة إلى أن هذا لم يكن سباقاً وطنياً واحد، بَل كان كل إقليم يشكل دائرة انتخابية منفصلة. وحتى مع وجود عدد كبير من أجهزة الحاسب والعاملين في إدخال البيانات، فإن حجم البيانات الناتج يحتاج إلى عدة أيام لكي تتم معالجته.

وبحلول أوائل عام ١٩٩٩، كان جيمي كارتر أيضاً يخطط لمراقبة انتخابات إندونيسيا عندما علم بالمعارضة للحصر الموازي للأصوات على أساس إحصائي وأرسل رسالة تتضمن شكوى إلى جوس سبيث "Gus Speth"، الذي كان آنذاك مديراً لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي في نيويورك. وعلى الرغم من أن مسئولي برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في جاكرتا كانوا في البداية مستاءين من أن كارتر وسبيث وقد عادا في الولايات المتحدة قد انجرا إلى خلاف تقني في المجال، فان المعهد الديمقراطي الوطني أقنعهما بعد ذلك بأهمية الحصر الموازي للأصوات المبني على أساس إحصائي. وبحلول الربيع، كانت المعارضة الكبيرة لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي وغيره في المجتمع الدبلوماسي قد تضاءلت كثيراً.

وفي هذه الأثناء، وافقت الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية على تمويل الحصر الموازي للأصوات المبني على أساس العينات الذى كان قد خطط له منتدى رؤساء الجامعات. ووافق برنامج الأمم المتحدة الإنمائي على ألا يعارض الحصر الموازي للأصوات. وبدأ ممثلو البرنامج في تسوية الخلافات بين منظمى الحصر و الحكومة الإندونيسية ومسئولي

الانتخابات. ومع ذلك، وبينما كان الحصر الموازي للأصوات الخاص بمنتدى رؤساء الجامعات يمضى كما هو مخطط له، نظمت جهات مانحة ومنظمات ديمقراطية أخرى ومولت حصراً موازياً لنتائج الانتخابات خاصاً بها وهو مركز العمليات المشتركة و الإعلام.

وفي النهاية، كان هناك على الأقل خمس عمليات حصر مستقلة في إندونيسيا، يستخدم كل منها منهجاً مختلفاً: فقد كان مركز العمليات المشتركة الإعلام يجمع النتائج من المراكز الفرعية، وكان منتدى رؤساء الجامعات عينات عشوائية من مراكز الاقتراع. (وكما هو مشروح فيما يلي)، كان النظام المصرفي المستقل غير الرسمي التابع للجنة الانتخابات يقوم بتجميع وإضافة النتائج من السلطات الانتخابية في القرية، وتم أدراج الحصر الشامل لنتائج الاقتراع في مواقع مختارة قامت به الهيئة الإندونيسية المستقلة غير الحزبية لمراقبة الانتخابات والحصر الذى أجرته وكالة الدولة للأنباء "أنتارا" للنتائج غير الرسمية على مستوى الأقاليم.

تصميم مشروع منتدى رؤساء الجامعات للحصر الموازي للأصوات وتنفيذه

مع إتاحة شهور قليلة للإعداد واجه منظمي الفرز غير الرسمي للأصوات في إندونيسيا عقبات ضخمة، فقد كان هناك أكثر من مائة وسبعة عشر مليون ناخب مسجل وثمانية وأربعين حزباً (مقارنةً بثلاثة فقط سمح لها في الانتخابات السابقة). كان النظام الانتخابي جديداً و معقداً للغاية، كما كان هناك نقص في المعلومات الموثوق عن عدد وأماكن مراكز الاقتراع المنتشرة فوق آلاف الجزر. والأهم من ذلك، أنه لم تكن هناك عملية انتخابية واحدة بَل عدة عمليات. والواقع انه كانت هناك بالفعل انتخابات مختلفة للهيئة التشريعية الوطنية في كل من مقاطعات إندونيسيا السبع والعشرين، وتطلّب كل منها حصراً موازياً منفصلاً يعتد به إحصائياً. والواقع، أن الحصر الموازي للأصوات في انتخابات إندونيسيا وحصر الأصوات المستقل هو الأوسع والأكثر تعقيداً الذي تم حتى الآن في أي مكان في العالم.

وقد اعتمد منتدى رؤساء الجامعات على قاعدته القوية في معهد باندونج للتكنولوجيا المرموق ، وهو شبكة وطنية من الإحصائيين وعلماء الرياضيات يضم قوة قوامها حوالي ٩٠٠٠ متطوعاً من الطلاب. وقد يقرر العديد من أعضاء هيئة التدريس هذا المجهود. وعمل سوديانا سابي، العميد السابق لمعهد باندونج بدور المدير التنفيذي للمجموعة، وأدارت دوماريا تامبوبولن "Dumaria Tampubolo" أستاذة الرياضيات الشابة في المعهد بإدارة مشروع الحصر الموازي للأصوات. كما قام روبرت سيمبيرينج "Robert Sembiring"، وهو عضو آخر من أعضاء هيئة التدريس، بدور الإحصائي القيادي.

وقدم فريق دولى من الخبراء في الحصر الموازي، جمعهم المعهد الديمقراطي الوطني النصح لمنتدى رؤساء الجامعات بشأن الحصر الموازي للأصوات. و ضم هذا الفريق جلين

كوان، وهو كبير مستشاري المعهد الديمقراطي الوطني وكان قد ساعد في عمليات رائدة للحصر الموازي للأصوات على أساس العينات، كما ضم نيل نيفي أستاذ العلوم السياسية في جامعة تورنتو، الذي كان قد عمل أيضاً في تصميم عدد من عمليات الحصر الموازي للأصوات وتحليلها في شتى أنحاء العالم، وضم أيضاً لورانس لاكمانسينج، مستشار المعهد الديمقراطي الوطني المقيم للمراقبة المحلية للانتخابات في جاكرتا والمدير التنفيذي السابق لمكتب المساعدة الانتخابية، وهي مجموعة ناجحة للغاية في مراقبة الانتخابات في بلده غيانا.

نظراً لافتقار فريق خبراء منتدى رؤساء الجامعات إلى البيانات السكانية الأساسية والبيانات الانتخابية الكافية، فقد اتبع أسلوب أخذ العينات العشوائية المباشر بدلاً من محاولة تقسيم العينة إلى طبقات. ويتيح تقسيم العينة إلى طبقات تحديد نتائج ذات دلالة إحصائية عن طريق استخدام عينة صغيرة نسبياً، يمكن جمعها - عادةً - في وقت أقل من العينات العشوائية. وباستخدام عينة كبيرة بدرجة كافية، يمكن أن توفر هذه العينات العشوائية معلومات في حدود هامش معيَّن من الخطأ، وبمستويات ثقة معينة. وقد جعل غياب معلومات ذات مغزى عن نتائج انتخابات سابقة، والعدد الضخم للأحزاب المتنافسة والعملية الانتخابية المعقدة، من تقسيم العينة لطبقات أمراً معقداً حتى في أفضل الظروف.

وقد سحب المنظمون عينة من حوالي ٣٠٠ موقع اقتراع لكل مقاطعة من حوالي تسعة آلاف موقع اقتراع في جميع أنحاء البلد[٢٦]. ومع متوسط يبلغ حوالي ٣٠٠ ناخب في كل موقع اقتراع، وصل حجم العينة الكلي في كل مقاطعة إلى حوالي ٩٠٠٠٠ ناخب. ويتيح هذا للتحليل في كل مقاطعة - وفقاً لعلم الإحصاء - هامش خطأ قدره ١,٥ نقطة في المائة[٢٧]".

وقد جد منتدى رؤساء الجامعات و درب حوالي ٦٠٠ متطوعاً في كل مقاطعة لمشاهدة فرز الأصوات وتجميع النتائج. وبعد مراقبة الاقتراع وفرز الأصوات في موقع الاقتراع، كان المتطوعون يرسلون النتائج عبر الهاتف أو الفاكس لمركز رئيسي لتجهيز البيانات في جاكرتا، وإلى جامعات "مفصلين" تمثل نقطة لقاء في كل مقاطعة[٢٨]". وكان لكل فريق رقم سري يسمح له بالتحقق من أن البيانات تنتمي إلى العينة.

وقبل الانتخابات، درس المنظمون طريقة الإعلان عن نتائج الحصر الموازي للأصوات وتوقيت ذلك. وفور حصولهم على نتائج قاطعة، كان يمكنهم الإعلان عن تلك النتائج مما يستبق النتائج الرسمية. وبديلاً لذلك، كان يمكنهم تقاسم نتائجهم أولاً مع سلطات الانتخابية وجمهور مختار أخر مثل الدبلوماسيين ومسئولي المعونة والمستشارين الدوليين ومراقبي الانتخابات مثل جيمي كارتر. وقد قرروا مؤقتاً أن ينتظروا إعلان النتائج الرسمية بمعرفة لجنة الانتخابات، لكنهم اتفقوا أيضاً على الاحتفاظ بالمرونة حتى يستطيعوا تقييم الموقف، والتصدى بأقصى فاعلية للموقف بعد يوم الانتخاب.

حاول منتدى رؤساء الجامعات أن يعلن عن أعماله لكي يعلم الشعب والأحزاب والمجتمع الدولي بالنتائج التي توصل إليها. والتغطية الإعلامية للحصر الموازي للأصوات قبل الانتخابات مهمة للغاية لمحاولة تجنب التزوير وبناء الثقة. ولا يمكن للحصر الموازي للأصوات أن يردع التزوير في الأصوات إلا إذا كان كل من يحاول الغش على علم بوجوده، ولا يمكنه أن يبني الثقة إلا بالدرجة التي تعلم بها الأحزاب ويعلم الشعب بوجوده. وبالرغم من وجود قدر من التغطية الصحفية، إلا انه تبين بعد ذلك أن هذه التغطية لم تكن كافية على الإطلاق.

حصر منتدى رؤساء الجامعات الموازي للأصوات: نجاح تقني و فشل سياسي

نجحت خطة الحصر المتوازي للأصوات نجاحاً ساحقاً، ففي الأيام القليلة التالية للانتخابات. وبينما كان مركز العمليات المشتركة و الإعلام يقل – مثله مثل سلطات الانتخابات- نتائج لا قيمة لها، كان منتدى رؤساء الجامعات قد حصل على نتائج انتخابية قيمة بالنسبة لمعظم أنحاء البلد. وفي النهاية استطاع منظمو الحصر الموازي للأصوات الحصول على بيانات موثوق بها من ثلاث وعشرين مقاطعة من أصل سبع وعشرين. وكما نناقش فيما يلي، كان الحصر الموازي للأصوات متسقاً بشكل ملحوظ مع النتائج الرسمية التي لم تعلن إلا بعد ذلك بأسابيع.

بيد أن الإبلاغ عن النتائج- مع ذلك -كان أقل جودة. فعلى الرغم أن منتدى رؤساء الجامعات كانت لديه المعلومات التي يريدها الجميع - مدي نجاح كل حزب في الانتخابات - لم يلاحظ سوى القليلون عندما نشرتها المجموعة. فقد حاولت العلاقات العامة غير الكافية لهذا المنتدى، إستراتيجيتها الإعلامية دون تحقيق الحصر الموازي للأصوات هدفه السياسي الأكبر ألا وهو طمأنة الأحزاب والجمهور "ناهيك عن المجتمع الدولي" على أن أي تزوير في عملية الحصر كان سيتم كشفه. ونشرت الصحافة الدولية والإندونيسية نتائج الحصر الموازي للأصوات، لكن هذه النتائج فشلت في طمأنة من كانوا يشعرون بالقلق على سلامة فرز الأصوات.

وبعد يوم الانتخاب، دفعت عملية الفرز الرسمي البطيئة للغاية، مع الخلافات التي تختمر، منتدى رؤساء الجامعات إلى إعلان ما توصلوا إليه. وفي يوم الخميس الموافق العاشر من يونيو أي بعد ثلاثة أيام من يوم الانتخاب، وجه فريق من الخبراء تابع لمنتدى رؤساء الجامعات – ضم المدير التنفيذي سابي ومدير المشروع تامبوبولون الخطاب إلى مؤتمر صحفي مكتظ. والمفارقة أنه عُقد في مقر مركز العمليات المشتركة و الإعلام في فندق أريادونا – وتكلموا في البداية بالإندونيسية، لكن بسبب عدم رضاهم عن الترجمة الفورية لهذا الموضوع المعقد، أكملوا حديثهم بالإنجليزية لشرح نتائجهم بشكل أوضح للصحافة الأجنبية، ولممثلين آخرين من المجتمع الدولي. وقد أعلن هؤلاء الأكاديميون الإندونيسيون الذين تحولوا لمنظمين سياسيين، النتائج النهائية

للحصر الموازي للأصوات في المحافظات الإحدى عشرة التي استطاعوا أن يجمعوا عنها النتائج الكافية عند تلك المرحلة لتوفير درجة عالية من الثقة الإحصائية[٢٩].

وضمت المقاطعات الإحدى عشرة معاً ١٥٢ مليون نسمة من أصل ٢٠٩ مليون نسمة في البلد أى ما يوازي ٧٣ في المائة من السكان. وفى هذه المرحلة، لم يتمكن مركز العمليات المشتركة و الإعلام و عمليات الفرز غير الرسمية للجنة الانتخابات على اعلان نتائج بالنسبة لأقل من ١٠ في المائة من جمهور الناخبين، وهى تعتبر عينة صغيرة للغاية ولا تكفي لاستنتاج أي نتائج[٣٠]. وذكر منتدى رؤساء الجامعات أن فى نتائجه بلغ ١,٥ في المائة. وأظهر الحصر الموازي للأصوات نتائج أكبر خمسة عشر حزباً.

وعند هذه المرحلة،- بعد أربعة أيام من يوم الاقتراع- كانت العملية المشتركة ومركز الإعلام لا تزال مستمرة في الإبلاغ عن بيانات البلد ككل، وليس كل مقاطعة على حدة. وعلى الرغم من أن الأرقام الوطنية لم تكشف سوى القليل عن نتائج الانتخابات. لم يكن هناك انتخاب مباشر للرئيس ولم يكن هناك أى معنى سوى للبيانات المذكورة على مستوى كل مقاطعة. أما الأرقام الوطنية المجمعة التي تنقلها لجنة الانتخابات و مركز العمليات المشتركة و الإعلام، فلم تكن لها قيمة كبيرة حتى وإن كانت كاملة [٣١]. وعلى النقيض من ذلك، كان منتدى رؤساء الجامعات يُبلغ بالنتائج على مستوى المقاطعة، وقد مكّن هذا من التنبؤ بعدد المقاعد التي فاز بها كل حزب في هذه المقاطعات.

وبعد أسبوع في ١٨ يونيو عام ١٩٩٩، أبلغ منتدى رؤساء الجامعات نتائج تسع مقاطعات أخرى، شكلت مع النتائج المعلنة في ١٠ يونيو، ما مجموعة من عشرين من أصل سبع وعشرين مقاطعة تم تجميعها. وتشمل العشرين مقاطعة حوالي ١٩٣ مليون نسمة من أصل ٢٠٩ مليون نسمة أى ما يوازي ٩٢ في المائة من مجموع السكان.

ولم يعلن منتدى رؤساء الجامعات اكتمال تقديراته من واقع الحصر الموازي للأصوات إلا في الثاني من يوليو عام ١٩٩٩، وكان ذلك قبل ثلاثة أسابيع من إعلان لجنة الانتخابات نتائجها الكاملة. وفي هذا الوقت كان منتدى رؤساء الجامعات قادراً على الإبلاغ عن نتائج ذات دلالة إحصائية لثلاث وعشرين مقاطعة تمثل ١٩٩ مليون نسمة أي ٩٥ في المائة من عدد السكان[٣٢]. وكان هذا انجازاً غير عادي.

ولم يتمكن منتدى رؤساء الجامعات مطلقاً من الحصول على نتائج موثوق بها لأربعة مقاطعات هي "آتشيه" و"تيمور الشرقية" و"أريان جايا"، التي سميت فيما بعد "بابوا""، و"كاليمانتان الشرقية". ففي آتشيه وتيمور الشرقية حالت الاضطرابات الاجتماعية والسياسية دون جمع بيانات كافية للتوصل إلى تحليل للحصر الموازي للأصوات مدعوماً بالإحصاءات. و"صوتت تيمور الشرقية بعد ذلك بأقل من ثلاثة شهور في استفتاء أشرفت عليه الأمم المتحدة لتستقل عن إندونيسيا". وكان في كل من كاليمانتان الشرقية وأريان جايا عدد كبير من مواقع الاقتراع يصعب

للغاية الوصول إليها، الأمر الذي جعل حصول المتطوعين على معلومات كافية عن النتائج المحلية أمراً مستحيلاً. وكانت هذه المحافظات الأربع تمثل أقل من خمسة في المائة من عدد سكان إندونيسيا. وجعلت الظروف السائدة وضيق الوقت ونقص الموارد والصعوبات الجغرافية وغيرها من العقبات، عدم قدرة المنتدى على أن يحصل على نتائج موثوق بها إحصائياً في هذه المقاطعات أمراً يسهل تفهمه ولم ينتقص ذلك من أهمية الجهد الكلي المبذول.

وقد وفرت نتائج الحصر الموازي للأصوات في إندونيسيا دعماً إحصائياً قوياً للنتائج المؤقتة للانتخابات التي رفض الكثيرون من ممثلي الأحزاب الصغيرة في لجنة الانتخابات التصديق عليها. وهكذا، استبعدت هذه النتائج إمكانية وقوع أي تلاعب له قيمة بالنتائج أثناء تجميع وحصر إحصاءات الأصوات سواء محلياً أو على مستوى المنطقة أو المقاطعة. لقد جاوب الحصر الموازي للأصوات على الأسئلة السياسية المهمة التى ثارت في الفترة التي تلت الانتخابات مباشرةً: ما مدى نجاح كل حزب في الانتخابات، وهل كانت هناك إمكانية لحدوث تزوير أثناء عملية استخلاص الحصر. لكن على الرغم من ذلك، فشل الحصر الموازي للأصوات في تهدئة المخاوف، وقد يكون ذلك بسبب أنه تاه وسط نشاز الأرقام المبلغة.

الخلاف حول الحصر البطئ للأصوات بعد الانتخابات

بينما ساد الارتباك حول ما يحدث في فرز الأصوات، في الأيام التي تلت الانتخابات مباشرةً، فشل القائمون بتنظيم الحصر الموازي للأصوات في شرح مشروعهم جيداً بالقدر الكافي. فعلى سبيل المثال، فانه أثناء مؤتمر صحفي عُقد عقب الانتخابات لشرح وإعلان نتائج الحصر الموازي للأصوات، صرف سابي المدير التنفيذي لمنتدى رؤساء الجامعات انتباه الحاضرين عن الحصر الموازي للأصوات ذاته، عندما وعد بأن المجموعة سوف تبعث بمراقبين إلى كافة المقاطعات في جميع أنحاء البلاد لمراقبة عملية إدخال البيانات. غير أن الحصر الموازي للأصوات كان وسيلة أهم بكثير للتحقق من عدم التزوير في عملية الحصر على نحو جعل مراقبة عملية إدخال البيانات لا لزوم لها "على الرغم من أنه ربما كانت لها قيمة رمزية". وبدا سمبيرينج، الخبير الإحصائي لمنتدى رؤساء الجامعات وكأن لديه شكوك حول المشروع فقد قال: "لقد استخدمنا أدوات متقدمة نسبياً لإجراء المراقبة والحصر، لكن على الرغم من ذلك قابلنا عقبات في هذه العملية. وعليّ أن أذكر أني أتعاطف مع لجنة الانتخابات في فرزها البطيء لنتائج الانتخابات"[٣٣].

كذلك لم تساعد كثيراً الجهات الدولية الراعية لمنتدى رؤساء الجامعات، وعندما سئلوا عن إمكانية حدوث تزوير في حصر الأصوات في المؤتمر الصحفي عقب الانتخابات، أكد ممثلو المعهد الوطني الديمقراطي ومركز كارتر أنه يستحيل حدوثه دون أن يكتشف، لكنهم لم يأتوا على ذكر الحصر الموازي للأصوات.

عندما استمرت عملية استكمال فرز الأصوات لمدة خمسة أسابيع بعد يوم الانتخاب، ظل الإيقاع البطيء لهذه العملية مصدراً كبيراً للقلق. ومما فاقم المشكلة ظهور خلافات داخلية في لجنة الانتخابات بدأت في تدمير مصداقية اللجنة.

على الرغم من أهمية أن تأخذ لجنة الانتخابات الوقت الكافي للوصول إلى نتائج سليمة، إلا أن التأخير لم يكن بسبب السعي إلى زيادة الشفافية والمصداقية في النتائج ولكنه كان بسبب عدم رضا أحزاب معينة عن هذه النتائج. إذ وجه عدد من الأحزاب الصغيرة، التي لم تحصل على مقاعد طبقاً لنتائج الانتخابات، ادعاءات مضللة بوجود مشكلات في الانتخابات ورفض اعتماد هذه النتائج وتعامل مع تقييم النتائج واعتمادها على أنه ورقة يساوم بها من أجل دور له مستقبل في العملية السياسية.

وقام فريق المراقبة المشترك بين المعهد الديمقراطي الوطني ومركز كارتر بعد ذلك بتحليل النتائج المبدئية ومقارنتها بنتائج الحصر الموازي للأصوات وغيرها من نتائج الانتخابات غير الرسمية. و على أساس هذا التحليل، في الخامس عشر من يوليو - بعد أكثر من خمسة أسابيع بعد الانتخابات لكن بينما كان الشك لايزال مستمراً – دعم فريق المعهد الديمقراطي الوطني مصداقية النتائج: "لحسن الحظ، أنه بالرغم من [بعض] المشكلات، لا يبدو أن التأخير كان بسبب أو أنه تلاعب يؤثر على نتائج الانتخابات أو انه أتاح فرصة لذلك[٣٤]".

وقارن تحليل المعهد الديمقراطي الوطني النتائج الأولية للجنة الانتخابات بالنسبة لكل من أقاليم البلد – التي سوف تصبح رسمية بعد اعتماد لجنة الانتخابات لها – بما يصل إلى خمس عمليات حصر مستقلة وغير رسمية للنتائج[٣٥]. ولما كانت هذه البيانات صادرة عن عدة مستويات من إدارة الانتخابات، فإن أية محاولة مادية للتلاعب بالحصر ستظهر عند تصاعدهافى التسلسل الهرمى بعد الانتخابات. وخلص المعهد الديمقراطي الوطني إلى أنه: "من الواضح أن النتائج المختلفة لعمليات الحصر غير الرسمية لم توفر أي دلائل تدعم الادعاءات التي تقول بأنه كان هناك تزوير واسع أو مؤثر أو أي محاولة للتأثير تهدف لمحاباة حزب معيَّن أو أحزاب معينة[٣٦]".

كان نجاح الحصر الموازي للأصوات في انتخابات إندونيسيا عام ١٩٩٩ بمثابة سابقة مهمة، فقد أثبت أن الحصر الموازي للأصوات على أساس العينات الإحصائية في الانتخابات التشريعية في بلد واسع ومتنوع يمكنه أن يوفر نتائج قيمة ويعتد بها. كما أظهر قيمة استخدام الشبكات الجامعية التى لديها إحصائيين وعلماء رياضيات وعلماء اجتماع من أصحاب الخبرة المتخصصة، بالإضافة إلى مجمع كبير يسهل التواصل معه من المتطوعين المحتملين.

لقد فشل الحصر غير الرسمي للنتائج الذي قام به مركز العمليات المشتركة ومركز الإعلام، والحصر الشامل الذي حاولت عمله اللجنة المستقلة لمراقبة الانتخابات والحركة الأهلية للموطنين لانتخابات حرة بالإضافة إلى الحصر الموازي للأصوات الذي قام به

منتدى رؤساء الجامعات، في تحقيق هدفها الرئيسي ألا وهو طمأنة الجمهور والأحزاب بنزاهة نتائج الانتخابات. وكان ذلك يرجع جزئياً إلى هذه المحاولات كانت تشوبها عيوب. ذلك أن منظمي مركز العمليات المشتركة و الإعلام لم يتوقعوا مدى بطء وعدم اكتمال إبلاغهم للمعلومات، وبالتالي مدى إثارته للقلق، وعجز المدافعون عن الحصر الموازي الشامل عن إدراك أن مثل هذه المهمة مستحيلة أساساً؛ كما فشل مصممو الحصر الموازي للأصوات في شرح منهجيتهم شرحاً كافياً سواء كان ذلك قبل الانتخابات أو بعدها. والأمر الأكثر إثارة للقلق هو أن المنافسة بين المجموعات الدولية أنتقصت من مساهماتهم جميعاً.

اختيار الأدوات المناسبة

أثناء خلافات الخبراء الدوليين في إندونيسيا ومقدونيا وربما في أماكن أخرى، دخل الخبراء في مناقشة مهمة حول مدى ملائمة وفعالية أنواع مختلفة من تقنيات التحقق من فرز الأصوات. إذ يمكن للحصر الشامل، الذي يحاول تجميع مائة في المائة من نتائج الفرز المحلي، واستطلاعات الرأى عند الخروج التى تحاول استخلاص النتائج من عينات مستهدفة وصغيرة للغاية من إجابات الناخبين، لكلاهما توفير معلومات قيّمة ويعتد بها في الظروف الملائمة. وبصفة عامة، فإن الحصر الموازي للأصوات على أساس إحصائي والذي يعتمد على عينات أكبر حجماً بكثير من استطلاعات الرأى عند الخروج – مثله مثل الحصر الشامل لكنه مثل العدّ الشامل يستند لنتائج فعلية – يمكن الاعتماد عليه على نحو أكبر في المجتمعات التى تمر بمراحل انتقالية وتفتقر إلى تاريخ من النجاح فى عمليات الاقتراع أو إلى بيئة سياسية مستقرة تماماً وآمنة .

تتقاسم المنظمات الدولية والجهات المانحة والمستشارون نفس الأهداف بالنسبة للانتخابات في الديمقراطيات الجديدة والناشئة، إلا أنها أحياناً وكما حدث في إندونيسيا ومقدونيا تسعى إلى في بعض الأحيان أهداف متعارضة. لذلك إنه من الأهمية بمكان بالنسبة للمنظمات والخبراء الدوليين المعنيين النظر بعناية في المسائل المتضمنة في تصميم وتنفيذ وتفسير ممارسات التحقق من فرز الأصوات ومحاولة الاتفاق على تقنية التحقق من فرز الأصوات المناسبة في كل ظرف من الظروف. ومثل هذا الاتفاق وحده هو الذي سيمنع الازدواج وإهدار الموارد والنصائح المتضاربة أو احتمالات البلبلة التي من شأنها زيادة الريبة في الأوضاع السياسية المتوترة.

ومنذ أواخر الثمانينات من القرن الماضي، طور مراقبو الانتخابات الدوليون والمحليون طرقاً فعالة لكشف التلاعب في نتائج الانتخابات بعد الفرز المبدئي، إلا أنه لتقديم مساهمة فعلية لمكافحة تزوير الانتخابات، فإنه يتعين شرح وتفسير الحصر الموازي للأصوات وما

يماثله من طرق التحقق من النتائج للجماهير، و أن تفهمه السلطات و المستشارون الدوليون فهماً جيداً. كما يتعين معالجة المخاوف المشروع بشكل أفضل، ويتعين على القوى الفاعلة الدولية في مجال الديمقراطية محاولة التعلم من بعضهم البعض والتعاون فيما بينهم.

الباب الرابع

نحو مراقبة دولية أكثر دلاله للانتخابات

الفصل الرابع عشر

نحو مراقبة دولية أكثر دلاله للانتخابات

"بالرغم من أن شرعية الديمقراطية قد استتبت أو استعيدت في بلاد عديدة خلال العقدين الأخيرين، فإنها اليوم مهددة بخطر جديد أطلق عليه "ديمقراطية ورقة التين".

كوفي أنان، الأمين العام للأمم المتحدة[١]

مع أن الموجة الثالثة للديمقراطية ونهاية الحرب الباردة أثارتا في البداية نوعاً من النشوة والتفاؤل بشأن الآفاق الجديدة للتحول الديمقراطي، فإن الكثيرين يتخوفون حالياً من أن الموجة العالمية للديمقراطية قد فقدت زخمها وأن الاتجاه إلى التقدم نحو الديمقراطية قد ينعكس. لذلك أن سبعة وأربعين بلداً فحسب من بين واحد وثمانين بلداً بدأت التحول الديمقراطي منذ عام ١٩٨٠، أصبحت بها نظم ديمقراطية كاملة[٢]. فقد توقف التحول الديمقراطي في بلاد عديدة وفي بلاد أخرى بدا أن النظم الاستبدادية قد نجحت في أن ترسخ أقدامها، ويبدو أن تحقيق المكاسب الديمقراطية أصبح أكثر صعوبة منه من أى وقت مضى. وتوفر هذه التحديات العميقة إطار العمل من أجل تعزيز الديمقراطية في بداية الألفية الجديدة.

ومنذ نهاية الحرب الباردة وفي عشرات من البلاد حول العالم، توقع المجتمع الدولي أن تشرع الانتخابات في بدء التحول إلى الديمقراطية أو تدعمه إليها أو أن تلعب دوراً رئيسياً في ظل اتفاقيات سلام يتم التفاوض عليها دولياً لحل الصراعات الكبرى. وقد لعبت الانتخابات دوراً كبيراً في الموجة الثالثة للتحول الديمقراطي حيث ساعدت الانتخابات متعددة الأحزاب على بدء التحولات السياسية وإخضاع الحكومات للمساءلة واتباع سياسة أكثر انفتاحاً. وأصبحت الانتخابات الديمقراطية على نحو متزايد من الشروط الحاسمة للحصول على الشرعية الدولية.

وفي الوقت نفسه، توسع نطاق مراقبة الانتخابات وتأثيرها كجزء من صناعة أكبر لتعزيز الديمقراطية. وقدمت الحكومات والمنظمات الحكومية الموارد المتزايدة من ميزانيات المعونة الخارجية لمراقبة الانتخابات. وشاركت المنظمات متعددة الأطراف والمنظمات الغربية غير الحكومية على حد سواء بعمق في الانتخابات الانتقالية التى تجرى في فترة ما بعد الصراع فى شتى أنحاء العالم. وفى الوقت نفسه تم حشد المنظمات الوطنية المدنية وشبكات من المواطنين في كافة أنحاء العالم لمراقبة الانتخابات الحاسمة في بلادها ويتم ذلك عادةً بمساندة أجنبية كبيرة.

واكتسبت المراقبة الدولية للانتخابات دوراً في العلاقات الدولية وموطئ قدم في الضمير الدولي. فعلى سبيل المثال تستشهد التقارير الإخبارية الدولية الخاصة بالانتخابات في البلاد النامية دائماً بتعليقات مراقبي الانتخابات وتقديراتهم. ويعلق صناع السياسة الخارجية والمسئولون عن المعونة من البلاد المتقدمة والمنظمات متعددة الأطراف أهمية كبيرة على تقديرات مراقبي الانتخابات. وتوفر برامج المعونة الدولية عادةً دعماً سخياً للمراقبة المحلية للانتخابات.

والمؤكد أن مراقبة الانتخابات أسهمت بشكل كبير في دعم قضية الديمقراطية في العالم، ذلك إنها على الأقل قد دعمت التطلعات العالمية للديمقراطية وساعدت على ضمان إجراء انتخابات أفضل في عشرات البلاد. وجعلت التقنيات المتطورة لمراقبة الانتخابات من الصعب على الحكومات المعادية للديمقراطية التلاعب بقواعد الانتخابات أو بادارة الانتخابات أو بحصر الأصوات. وتضافر الالتزام الدولي الواسع والمتزايد بالانتخابات الديمقراطية ووجود المجموعات المحلية للمراقبة المتطورة ومشاركة المراقبين الدوليين واستخدام المنهجيات والتقنيات الحديثة (مثل الحصر الموازى للأصوات بالإحصاء السليم)، لجعل التزوير الصارخ في يوم الانتخاب يكاد يكون مسألة عفى عليها الزمن في الانتخابات التي تتم مراقبتها دولياً. وتسعى المنهجية الدولية الشاملة لمراقبة الانتخابات لتعزيز سلامة الانتخابات وبناء ثقة الجمهور واستكمال الجهود المحلية للمراقبة وتشجيعها.

كذلك زاد ظهور المراقبة المحلية والدولية باعتبارها عرفاً دولياً ما تحمله الحكومات التي ترفض السماح بالانتخابات الحقيقية متعددة الأحزاب من تكلفة دبلوماسية وغيرها. وأسهم القبول الواسع لممارسة المراقبة الدولية للانتخابات في مراجعة المفاهيم الخاصة بالسيادة الوطنية وساعد في التغلب على الاعتراضات الوطنية على الجهود الخارجية لمساندة حقوق الإنسان والديمقراطية. وساعدت مشاركة المنظمات متعددة الأطراف في مراقبة الانتخابات على دعم التزامها بتعزيز الديمقراطية الأصيلة لدى الدول الأعضاء. وفي الوقت نفسه، لم تردع المجموعات المحلية غير الحزبية لمراقبة الانتخابات في البلاد النامية التزوير وتحسن ثقة الجمهور في الانتخابات المهمة فحسب، ولكنها شجعت أيضاً المواطنين على المشاركة في الحياة السياسية بصفة عامة.

وعلى الرغم من هذه الانجازات الكبيرة، فإن المراقبة الدولية للانتخابات قد أثارت مشاكلها الخاصة ونتائجها الغير المقصودة وفرصها الضائعة، فهناك كثيرون في المجتمع الدولي ليسوا على دراية بنشأة المراقبة على الانتخابات أو بتطورها الكبير حتى وإن كانوا يعطونها الاحترام والنفوذ. فعلى الرغم من أن نشأه مراقبة الانتخابات باعتبارها عرفاً دولياً مرحباً به وإيجابياً، فقد تنامت جزئياً بسبب أنها عملية مفهومة وواضحة للعيان. وفي بعض الأحيان قفزت المنظمات متعددة الأطراف والمنظمات غير الحكومية في البلاد المتقدمة في زفّة المراقبة الدولية للانتخابات بدلاً من البحث عن طرق أحدث وربما أكثر فاعلية للمساعدة. فقد تكون برامج

مراقبة الانتخابات سطحية إلى حد خطر مما يؤدي أحياناً إلى قبول المجتمع الدولي لشرعية عمليات معيبة للغاية وإلى عرقلة البحث عن معايير عالمية قابلة للتنفيذ. وكانت الجهات المانحة الثنائية ومتعددة الأطراف الأموال تقدم أحياناً المساعدة للمراقبة المحلية للانتخابات بدون الفحص الكافي للأهداف أو العواقب حتى مع فشلها في الاستمرار في دعم برامج المجتمع المدني بعد الانتخابات الانتقالية. كما إن دعم مراقبة الانتخابات وأنواع الدعم الأخرى المتصلة بالانتخابات قد يحرف الأموال بعيداً عن برامج أخرى للتنمية الديمقراطية.

تحسين منهجية المراقبين الدوليين للانتخابات وحرفاينتهم

كثيراً ما يدعم صناع السياسة والصحفيون والعلماء وغيرهم تقيمات مراقبي الانتخابات ويعتمدون عليها بدون فهم حقيقي لمنهجيتهم ومصالحهم وقدراتهم وحدودهم. وكما ناقش هذا الكتاب، فإن الكثير من جهود المراقبة الدولية تغفل التجارب السابقة، ويجد من يقومون بالتمويل ويعتمدون على تقييم الانتخابات صعوبة في تحديد أى البرامج يتعين دعمها وفي أى التقديرات ينبغى الثقة بها. ويؤسس المراقبين يؤسسون استنتاجاته على الجهود العابرة والسريعة لتقصي الحقائق حيث أن المراقبين يقدمون تقديراً عاماً حتى قبل حصر الأصوات مبنى على أساس ملاحظات شخصية لبعض الغرباء الذين يقومون بزيارات قصيرة لحفنة من مراكز الاقتراع. وتركز وسائل الإعلام المحلية والدولية كما يركز المجتمع الدولي ومراقبي الانتخابات أنفسهم بشكل مفرط على أحكام "المحصلة النهائية" بشأن ما إذا كان يمكن الحكم على الانتخابات بأنها "حرة ونزيهة". وعلى سبيل المثال، فإن التركيز الضيق على إدارة الانتخابات أو يوم الانتخاب يتيح للنظم الاستبدادية التلاعب في أجزاء أخرى من العملية. ومن المؤسف أن ما زال يركز مراقبين دوليين كثيرين لا يزالون يركزون بدون مبرر على كيفية إدارة الانتخابات في يوم الاقتراع بينما يغفلون السياق السياسي والتطورات اللاحقة للانتخابات لحد كبير.

وبالمثل لا يتم الالتفات إلا قليلاً إلى الدوافع أو بالتضارب المحتمل في المصالح. ذلك أن لبعض المجموعات الخارجية مصالح حزبية في النتائج الانتخابية أو مفاهيم محددة مسبقاً عمن يمكن أن يفوز في منافسة نزيهة. وعادةً ما يكون لدى المراقبين التابعين للمنظمات الحكومية والبعثات الدبلوماسية أختصاصات وقيود ومصالح تختلف بشكل كبير عن تلك التي لدى التابعين للمنظمات غير الحكومية. ففي كمبوديا، على سبيل المثال، انقسم المراقبون حول كيفية تقييم انتخابات عام ١٩٩٨ جزئياً لأنهم نظروا لأدوارهم بشكل مختلف وكانت لهم مصالح ودوافع مختلفة. وقد بينت تجربة كمبوديا التحديات التي تواجه الانتخابات عندما تدار بشكل جيد لكن في ظل بيئة معيبة للغاية.

وتستطيع الجهات المانحة والمنظمات متعددة الأطراف والمجموعات الدولية المعنية بالديمقراطية أن ويتعين عليها تحسين برامجها الخاصة بمراقبة الانتخابات. و كما تبين دراسات الحالة ومناقشة السياسات في هذا الكتاب هناك ستة أنواع أساسية من التحسينات والإصلاحات لابد وأن تتم إذا كان لمراقبة الانتخابات أن تحتفظ بقيمتها.

فأولاً، يتعين على الجهات المانحة ومنظمات الديمقراطية مراجعة معايير لما إذا كانت تدعم أو تراقب انتخابات يحتمل أن تكون معيبة كما كان الحال في كمبوديا وبيرو وزيمبابوي في السنوات الأخيرة. فقد أبدت المنظمات الدولية التي تسعى لوضع معايير قلقاً من أن مجرد وجود مراقبين دوليين قد يبدو كنوع من المصادقة وأنه عليها الحذر أيضاً من أن لا تضفى لمساعدات الفنية الأجنبية أو تمويل الانتخابات شرعية غير مستحقة. ومع ذلك، فإن الاقتراح بأن تبتعد المجموعات الأجنبية عن الانتخابات التي يبدو أنها لا تلبي كافة المعايير الدولية، أقتراح ساذج ولا يأخذ في اعتباره الأغراض المشروعة التي تخدمها المشاركة حتى في العمليات المعيبة، فمثل هذا الدعم قد يساعد في تحقيق تحسينات كبيرة وملموسة أو قد يساعد في حماية سلامة أو توفير السياسيين المعارضين الشجعان أو للنشطاء المدنيين وتوفير فرص لهم. وقد يكون من الأكثر واقعية تشجيع توفر مساحة أوسع للتركيز عليها ومنهجية أكثر شمولاً مما يحد من اتجاه مراقبي يوم الانتخاب ووسائل الإعلام لاستخلاص نتائج إيجابية دون مبرر.

وثانياً، إن التلاعب الصفيق بعملية الرصد ذاتها لا يمكن أن يستمر دون منازع إذا أحتفظت لمراقبة الدولية باستقلاليتها ومصداقيتها. فعندما تقرر السلطات مثل تلك الموجودة في زيمبابوى استبعاد المراقبين الجادين من بعض البلدان أو الحد من وصول المراقبين إلى أجزاء من العملية، تصبح مصداقية عملية المراقبة نفسها موضع تساؤل. وينبغي أن تقبل الحكومات المضيفة اعتماد المراقبين الأجانب أو ترفض وفقاً لمجموعة من المعايير المحددة تحديداً واضحاً لا يشوبها التمييز. يجب أن تتمكن مجموعات المراقبة الدولية من تحديد حجم فريقها الرقابي وتشكيله وإطاره الزمني وعليها أيضاً الوصول لكافة جوانب العملية ولكافة مستويات إدارة الانتخابات.

وثالثاً، وفرت التجارب دروساً عن كيفية تفادي المجموعات الدولية للازدواج والتخفيف من الآثار السلبية للمنافسة فيما بينها. فقد يساعد التركيز بشكل أكبر على المراقبة طويلة المدى وعلى مساندة المراقبين المحليين بدلاً من مراقبى يوم الانتخاب إلى المساعدة في الحد من هذه المشكلات. وقد اعترفت منظمات غربية عديدة معنية بالديمقراطية بأنها لا تحقق أى قيمة مضافة بتنظيم مراقبين في معظم الانتخابات. كما أتخذت الأمم المتحدة والإتحاد الأوروبي قرارا مناسبا بأن تحيل طلبات المراقبين إلى منظمات متعددة الأطراف في ظروف عديدة. وعلى كل حال، فإنه يتعين على المجتمع الدولي أن يحدد صعوبات وسلبيات المراقبة الدولية

المشتركة سواء نظمت تحت رعاية الأمم المتحدة أو إحدى المنظمات الحكومية الدولية الأخرى. وعلى الرغم من أن التنسيق بين مجموعات المراقبين الدوليين – وأيضاً مع برامج الجهات المانحة بصفة عامة – أمر أساسي، فإنه ينبغى الا يكون هذا التنسيق مبرراً للتهوين من شأن مخاوف جادة أو لتقديرات " القاسم المشترك الأدنى". إن النهج المركزي لتعزيز التعددية له عيوب خطيرة تخصه.

ورابعاً، يتعين على المنظمات الدولية أن تستمر في البحث عن منهجية للمراقبة أكثر فعالية وأكثر اتساقاً، وعلى مراقبي الانتخابات أن يستمروا في مراجعة منهجياتهم وتحسينها وأن يتبنوا تقنيات أفضل مثل مراجعة الدعم طويل المدى ورصد الجودة على أساس إحصائي. ويتعين عليهم أن يتحولوا بمركز اهتمامهم نحو المشكلات المستوطنة مثل شراء الأصوات والمخالفات الخطيرة الأخرى لقواعد تمويل الحملات الانتخابية.

وخامساً، يتعين على الجهات المانحة والدبلوماسيين والمنظمات المعنية بالديمقراطية أن تستمر في الجهود الرامية لزيادة الحرفانية في جهود مراقبة الانتخابات، ويتعين عليهم – من بين أمور أخرى – مراجعة وتوضيح الخطوط الاسترشادية وإعداد مدونة قواعد سلوك للمراقبين الدوليين.

وسادساً، يتعين على الدعاة لكي يكونوا فعالين في سعيهم لنشر الديمقراطية في شتى أنحاء العالم الاستمرار في حشد توافق الرأى الدولي حول المبادئ الديمقراطية العالمية وأهمية تعزيز الديمقراطية. كما يتعين الحكم على جميع الانتخابات بنزاهة، وفقاً لنفس المعايير المعترف بها دولياً. وبالإضافة إلى إتاحة الفرصة لعملية اقتراع وفرز نزيهة، يتعين توفير فرص للأحزاب السياسية للتنافس، وللوصول العادل إلى وسائل الإعلام، وإدارة غير متحيزة للانتخابات، والتخلص من الترهيب السياسي واتخاذ قرار سريع وعادل بشأن المظالم ذات الصلة بالانتخابات. ويقتضى الأمر أن تترجم صناعة الديمقراطية بحاجة التوافق الدولي فى الرأى الناشئ بشأن هذه المعايير لإجراء انتخابات ديمقراطية إلى منهجية رصد أكثر واقعية وفعالية.

تحسين الدعم الدولي للمراقبة المحلية غير الحزبية

وفقاً لما بينته الجهود الرائدة للمراقبة المحلية للانتخابات في الفيليبين في منتصف الثمانينيات، يمكن للمجموعات المحلية لمراقبة الانتخابات أن تحسين جودة العملية الانتخابية وأن تردع التزوير وتفضحه. وربما كان الأهم على كل حال أن المراقبة المحلية للانتخابات يمكنها أن تنشط مشاركة المواطنين وأن تدعم المنظمات غير الحكومية وأن تغير موقف الجمهور تجاه السياسة الوطنية. وعادةً ما تستمر المنظمات والشبكات المحلية التي أقيمت لمراقبة الانتخابات

في العمل على تعزيز الديمقراطية بأساليب أخرى، بمكافحة الفساد ورصد أداء الحكومة أو الانخراط في التوعية المدنية.

ويعتبر ما اكتشفه المجتمع الدولي مؤخراً من مساندة جديدة للمراقبة الوطنية للانتخابات أمراً مشجعاً إلا إن له عواقبه الخاصة غير المقصودة. ذلك أن المساندة الخارجية للمنظمات المحلية تثير خطر أن يقوم الأجانب بتحديد جدول العمل مما يجعل المنظمات والشبكات التي أنشئت من أجل الانتخابات غير قابلة للاستمرار بعد ذلك. فالتركيز المبالغ فيه على متابعة الاقتراع في يوم الانتخاب والوفرة الزائدة عن الحد في الأموال الأجنبية قد يضران في الواقع بالجهود الرامية إلي تعزيز المشاركة الطوعية للجمهور والعمل السياسي المستدام.

وقد بينت انتخابات يونيو عام ١٩٩٩ في إندونيسيا – والتي سجلت أختباراً مهماً للتحول السياسي في هذا البلد – بعض مثالب الجهات المانحة الأجنبية التي تسعى إلى مساندة المراقبة المحلية. فقد ساعد التمويل الدولي والمساعدات الفنية للمنظمات الوطنية لمراقبة الانتخاباتعلى ضمان التواجد المكثف للغاية لمتابعي الاقتراع في يوم الانتخاب إلا أن المبالغ الطائلة والتركيز المفرط على يوم الانتخاب كان يعنيان تفويت الفرصة لبناء شبكات مستدامة وعادات ديمقراطية.

ومن الأهمية بمكان لأنصار التنمية الديمقراطية، زيادة الوعي بهذه الفرص لوضع معايير ديمقراطية جديدة وتمكين المواطنين من خلال المراقبة المحلية للانتخابات من أسباب القوة. إن الدعم المعنوي لا يقل أهمية عن الدعم المادي ويتعين على الجهات المانحة والداعين الدوليين لتعزيز الديمقراطية النظر في الآثار طويلة الأجل لبرامجهم. ويتعين على الجهات المانحة أن تسأل نفسها إذا ما كانت مساندتها للمراقبة المحلية تسهم في التنمية السياسية المحلية أم أنه الهدف منها فقط هو الحصول على المعلومات اللازمة للهيئات الدبلوماسية.

نحو أفضل الممارسات

وضع رئيس الولايات المتحدة الأسبق جيمي كارتر المعايير للمراقبين الدوليين الآخرين. وخلال الخمس عشر سنة الماضية منذ أن اكتشف إمكانات المراقبة الدولية للانتخابات، توسط كارتر بشأن قوانين الانتخابات وركز على قضايا ما قبل الانتخابات ودرس تقنيات التحقق وساند المراقبة المحلية. وقد ركز الاهتمام حيث يجب أن ينصب على العملية طويلة الأجل لبناء الديمقراطية والمجموعات المحلية التي تعمل على إنجاحها.

لقد قامت منظمة الأمن والتعاون الأوروبي والإتحاد الأوروبي بوضع منهجية للمراقبة محسنة وطويلة الأجل وتطبيقها بتوسع. وقد اعترفت كافة المنظمات الحكومية الدولية الرائدة بأهمية المراقبة المحلية. وذهبت بعض المنظمات الأمريكية غير الحكومية المعنية

بالديمقراطية إلى ما وراء المراقبة الدولية للانتخابات نحو مراقبة دولية أوسع وتقديم مساعدة المراقبة المحلية وبرامج أخرى للتنمية الديمقراطية.

وبإيلاء الانتباه للدروس المستفادة من التجارب، تستطيع الجهات المانحة والدبلوماسيون والمنظمات التي تعزز التحول الديمقراطي معاً التغلب على العلل التي تحيط بالدعم الدولي للانتخابات الديمقراطية. ويلاقى تحويل الاهتمام من يوم الانتخاب إلى الشهور السابقة والتالية لذهاب الناخبين للاقتراع بالفعل قبولاً داخل مجتمع تعزيز الديمقراطية. ويكمن التحدى خالياً في أن يصبح هذا التحول حقيقة واقعة، ذلك مثل هذا التحول من شأنه أن يبين فكرة أوسع وهي أن التحول الديمقراطي الحقيقي يستغرق وقتاً وأن الجادين في جهودهم من أجل المساعدة عليهم أن يقدموا التزاماً طويل المدى.

وللاستمرار في تقديم المساهمات لابد لمراقبة الانتخابات أن تتكيف مع التحديات الجديدة. إن مناهج الإحصاء والرصد النوعي يمكنها جعل المراقبة في يوم الانتخاب والتحقق من فرز الأصوات أكثر فاعلية مما يخفف من المشكلة التي تواجهها عدة منظمات مراقبة عند التصدي للحالات التي يكتنفها الغموض. ومع تجاوز المشكلات الأخرى لأهمية إدارة الانتخابات وفرز الأصوات في انتخابات عديدة، يتعين أن يتحول الانتباه وكذلك الموارد نحو أفاق أكثر فعالية للمراقبة في بيئة انتخابية أوسع تشمل القواعد ووسائل الإعلام وتركيبة السلطات الانتخابية ومدى تخويف المرشحين والأحزاب والمواطنين. فعلى سبيل المثال، هناك حاجة كبيرة للمزيد من المعلومات، عن السبب فى اختيار الناخبين من يختارونه في المناخ شبه الإستبدادى. وعلاوة على ذلك، فإنه لكى تكون مجموعات تعزيز الديمقراطية فعالة حقاً يتعين عليها تطوير وسائل لرصد الحملات الانتخابية والتمويل السياسي والدعوة لإجراء الإصلاحات اللازمة.

ويمكن أن توفر الانتخابات في الظروف الانتقالية فرصاً جيدة كبيرة لاشراك المواطنين في الشأن العام ولتحدي الافتراضات القديمة حول السلطة السياسية ولوضع أطر قانونية جديدة وارساء سوابق جديدة لحرية التعبير وحرية التنظيم. ويجب أن تكون مراقبة الانتخابات – بمعرفة المجموعات الدولية والوطنية – وسيلة لتحقيق هذا الهدف. ويتعين أن تسعى برامج التنمية الديمقراطية لمساعدة النشطاء الديمقراطيين المحليين بحيث يصبحون قوى فاعلة مستمرة لها مصلحة في مستقبل بلدهم.

وفي العقد الأخير من القرن العشرين، استتبت الديمقراطية باعتبارها نظاماً سياسياً مثالياً مهيمناً في العالم. ومع ذلك، ما يزال الكثير من سكان العالم لم يتمتع بعد بالحقوق الديمقراطية، ولا يزال التزام العديد من الدول بالديمقراطية ظاهرياً محل التساؤلات. ولمواجهة هذا التحدي المستمر، يتعين على المجتمع الدولي الحفاظ على التزامه بالمبادئ الديمقراطية

العالمية الحقة. وكجزء من هذا الالتزام يمكن أن تقدم مراقبة انتخابات صارمة وأكثر فعالية وملتزمة بالمبادئ مساهمة أكبر لقضية الديمقراطية العالمية.

ملحق

الانتخابات ومراقبة الانتخابات في البلاد حديثة الديمقراطية وشبه الاستبدادية

البلد او الاقليم	تصنيف فريدم هاوس	نوع الانتخابات	تاريخ الانتخابات	تاريخ الانتخابات – جوله / جولات لاحقة	هل يحفزها المراقبون الدوليون؟	المنظمة المختارة	هل تشارك فيها الامم المتحدة؟	هل تحفزها المنظمات المحلية لمراقبة الانتخابات؟	تقييم المراقبين
أوروبا و الإتحاد السوفيتي السابق									
ألبانيا	ديمقراطية	برلمانية	٢٤ يونيو ٢٠٠١	٨ –٢١ – ٢٩ يوليو ١٩ أغسطس ٢٠٠١	نعم	منظمة الأمن والتعاون الأوروبى		نعم	إيجابي
ألبانيا		برلمانية	٢٩ يونيو ١٩٩٧	٦ يوليو ١٩٩٧	نعم	منظمة الأمن والتعاون الأوروبى		نعم	مختلط
ألبانيا		برلمانية	٢٦ مايو ١٩٩٦	٢– ١٦يونيو ١٩٩٦	نعم	منظمة الأمن والتعاون الأوروبى والإتحاد الأوروبى	رفضت مراقبين .	نعم	سلبى

ألبانيا		برلمانية	٢٦ يوليو ١٩٩٢		نعم	المجلس الأوروبى	مساعدة فنية		
أرمينيا	ديمقراطية	برلمانية	٣٠ مايو ١٩٩٩		نعم	منظمة الأمن والتعاون الأوروبى	مساعدة فنية	نعم	مختلط
أرمينيا		رئاسية	١٦ مارس ١٩٩٨	٣٠ مايو ١٩٩٨	نعم	منظمة الأمن والتعاون الأوروبى	مساعدة فنية رفضت مراقبين	نعم/لا	سلبى
أرمينيا		رئاسية	٢٢ سبتمبر ١٩٩٦		نعم	منظمة الأمن والتعاون الأوروبى	رفضت مراقبين	نعم/لا	سلبى
أرمينيا		برلمانية	٥ يوليو ١٩٩٥	١٩ يوليو ١٩٩٥	نعم	منظمة الأمن والتعاون الأوروبى ، الأمم المتحدة	التنسيق و الدعم		سلبي
أرمينيا		رئاسية	أول سبتمبر ١٩٩١		لا				
البوسنة	وصاية	رئاسية وبرلمانية	٥ اكتوبر ٢٠٠٢		نعم	منظمة الأمن والتعاون الأوروبى المجلس الأوروبى البرلمان الأوروبى		نعم	إيجابي
البوسنة		برلمانية	١١ نوفمبر ٢٠٠٠		نعم	المجلس الأوروبى		نعم	

البوسنة		رئاسية	١٢-١٣سبتمبر ١٩٩٨		نعم	منظمة الأمن والتعاون الأوروبى المجلس الأوروبى		نعم	مختلط
البوسنة		رئاسية وبرلمانية	١٤ سبتمبر ١٩٩٦		نعم	منظمة الأمن والتعاون الأوروبى المجلس الأوروبى		لا	مختلط
بلغاريا	ديمقراطية	برلمانية	١٧ يونيو ٢٠٠١		نعم			نعم	
بلغاريا		برلمانية	١٩ ابريل ١٩٩٧		نعم	منظمة الأمن والتعاون الأوروبى		نعم	إيجابي
بلغاريا		رئاسية	٢٧ أكتوبر ١٩٩٦	٣ نوفمبر ١٩٩٦	نعم	منظمة الأمن والتعاون الأوروبى		نعم	إيجابي
بلغاريا		برلمانية	١٨ ديسمبر ١٩٩٤		نعم			نعم	
بلغاريا		رئاسية	١٢ يناير ١٩٩٢	١٩ يناير ١٩٩٢	نعم			نعم	
بلغاريا		برلمانية	١٣ أكتوبر ١٩٩١		نعم	منظمة الأمن التعاون الأوروبى المجلس الأوروبى		نعم	

بلغاريا		رئاسية	١٠ يونيو ١٩٩٠		نعم	المجلس الأوروبى		نعم	
كرواتيا	ديمقراطية	رئاسية	٢٤ يناير ٢٠٠٠	٧ فبراير ٢٠٠٠	نعم	منظمة الأمن والتعاون الأوروبى		نعم	إيجابي
كرواتيا		برلمانية	٢-٣ يناير ٢٠٠٠		نعم	منظمة الأمن والتعاون الأوروبى		نعم	إيجابي
كرواتيا		برلمانية (غرف المقاطعات)	١٥ يونيو ١٩٩٧		نعم	منظمة الأمن والتعاون الأوروبى		نعم /لا	سلبي
كرواتيا		انتخابات عامة	١٧ إبريل ١٩٩٧		نعم	منظمة الأمن والتعاون الأوروبى المجلس الأوروبى	نعم	نعم /لا	مختلط
كرواتيا		برلمانية	٢٩ اكتوبر ١٩٩٥		نعم	اليابان ومنظمة الأمن والتعاون الاوروبى			
كرواتيا		رئاسية وبرلمانية	٢ أغسطس ١٩٩٢		نعم	المجلس الأوروبى			
جمهورية	ديمقراطية	برلمانية	١٤ – ١٥ يونيو		نعم	منظمة الأمن		لا	إيجابي

التشيك			٢٠٠٢			والتعاون الأوروبى			
جميورية التشيك		برلمانية	١٩ – ٢٠ يونيو ١٩٩٨		نعم	منظمة الأمن والتعاون الأوروبى		لا	إيجابي
جميورية التشيك		برلمانية	٣١ مايو – أول يونيو ١٩٩٦		نعم				إيجابي
تشيكوسلوفاكيا		برلمانية	٥ -٦ يونيو ١٩٩٢		نعم	المعهد الديمقراطي الوطني			إيجابي
تشيكوسلوفاكيا		برلمانية	٨ -٩ يونيو ١٩٩٠		نعم	المجلس الأوروبى المعهد الديموقراطى الوطني			إيجابي
استونيا	ديمقراطية	برلمانية	٧ مارس ١٩٩٩		نعم	منظمة الأمن والتعاون الاوروبى		نعم	إيجابي
استونيا	ديمقراطية	برلمانية	٥ مارس ١٩٩٥		نعم	منظمة الأمن والتعاون الاوروبى		نعم	إيجابي
استونيا		رئاسية وبرلمانية	٢٠ سبتمبر ١٩٩٢		نعم	منظمة الأمن والتعاون الأوروبى المجلس الأوروبى			إيجابي

جورجيا	ديمقراطية	رئاسية	٩ ابريل ٢٠٠٠		نعم	منظمة الأمن والتعاون الأوروبى		نعم	مختلط
جورجيا		برلمانية	٣٠ اكتوبر ١٩٩٩	١٤ نوفمبر ١٩٩٩	نعم	منظمة الأمن والتعاون الأوروبى		نعم	سلبي
جورجيا		رئاسية	٥ نوفمبر ١٩٩٥		نعم	منظمة الأمن والتعاون الأوروبى الإتحاد الأوروبى			مختلط
جورجيا		رئاسية	١١ اكتوبر ١٩٩٢		نعم	المعهد الديمقراطي الوطني منظمة الأمن والتعاون الأوروبى			إيجابي
جورجيا		رئاسية	٢٦ مايو ١٩٩١		لا				
المجر	ديمقراطية	برلمانية	٧ ابريل ٢٠٠٢	٢١ ابريل ٢٠٠٢	نعم	منظمة الأمن والتعاون الأوروبى		لا	
المجر		برلمانية	١٠ مايو ١٩٩٨	٢٤ مايو ١٩٩٨	نعم	منظمة الأمن والتعاون الأوروبى		لا	إيجابي
المجر		برلمانية	٨ مايو ١٩٩٤		نعم	منظمة الأمن	رفضت مراقبين		

						والتعاون الأوروبى			
المجر		برلمانية	٢٥ مارس ١٩٩٠	٨ ابريل ١٩٩٠	نعم	المجلس الأوروبى		لا	
جمهورية قيرغيز	ديمقراطية	رئاسية	٢٩ اكتوبر ٢٠٠٠		نعم	منظمة الأمن والتعاون الأوروبى		نعم	سلبى
جمهورية قيرغيز		برلمانية	٢٠ فبراير ٢٠٠٠	١٢ مارس ٢٠٠٠	نعم	منظمة الأمن والتعاون الأوروبى		نعم	سلبى
جمهورية قيرغيز		رئاسية	٢٤ ديسمبر ١٩٩٥		نعم	منظمة الأمن والتعاون الأوروبى الأمم المتحدة	مساعدة فنية تنسيق ودعم		
جمهورية قيرغيز		برلمانية	٥ فبراير ١٩٩٥		نعم	الأمم المتحدة منظمة الأمن والتعاون الأوروبى الإتحاد الأوروبى	متابعة وتقرير	الحزب فقط	مختلط
لاتفيا	ديمقراطية	برلمانية	٥ اكتوبر ٢٠٠٢			منظمة الأمن والتعاون الأوروبى المجلس الأوروبى			

لاتفيا		برلمانية واستفتاء	٣ أكتوبر ١٩٩٨		نعم	منظمة الأمن والتعاون الأوروبى		لا	إيجابي
لاتفيا		برلمانية	٣٠ سبتمبر – أول اكتوبر ١٩٩٥		نعم	منظمة الأمن والتعاون الأوروبى			إيجابي
لاتفيا		برلمانية	٥ – ٦ يونيو ١٩٩٣		نعم	منظمة الأمن والتعاون الأوروبى المجلس الأوروبى			إيجابي
ليتوانيا	ديمقراطية	برلمانية	٨ اكتوبر ٢٠٠٠		لا				
ليتوانيا		رئاسية	٢١ ديسمبر ١٩٩٧	٤ يناير ١٩٩٨	نعم				إيجابي
ليتوانيا		برلمانية	٢٠ اكتوبر ١٩٩٦	١٠ نوفمبر ١٩٩٦	نعم	منظمة الأمن والتعاون الأوروبى		لا	إيجابي
ليتوانيا		رئاسية	١٥ فبراير ١٩٩٣		لا				
ليتوانيا		برلمانية	٢٥ اكتوبر ١٩٩٢	١٥ نوفمبر ١٩٩٢	نعم	منظمة الأمن والتعاون الأوروبى المجلس الأوروبى			

مقدونيا	ديمقراطية	برلمانية	١٥ سبتمبر ٢٠٠٢		نعم			نعم	مختلط
مقدونيا		رئاسية	٣١ اكتوبر ١٩٩٩	١٤ نوفمبر و ٥ ديسمبر ١٩٩٩	نعم	منظمة الأمن والتعاون الأوروبى المجلس الأوروبى			إيجابي
مقدونيا		برلمانية	١٨ اكتوبر ١٩٩٨	أول نوفمبر ١٩٩٨	نعم	منظمة الأمن والتعاون الأوروبى المجلس الأوروبى			إيجابي
مقدونيا		رئاسية وبرلمانية	١٦ اكتوبر ١٩٩٤	٣٠ اكتوبر ١٩٩٤	نعم		المتابعة والتقرير		إيجابي
مولدوفيا	ديمقراطية	برلمانية	٢٥ فبراير ٢٠٠١		نعم	منظمة الأمن والتعاون الأوروبى المجلس الأوروبى		نعم	إيجابي
مولدوفيا		برلمانية	٢٢ مارس ١٩٩٨		نعم	منظمة الأمن والتعاون الأوروبى المجلس الأوروبى		نعم	إيجابي
مولدوفيا		رئاسية	١٧ نوفمبر ١٩٩٥	أول	نعم	منظمة الأمن	رفضت مراقبين		إيجابي

				ديسمبر ١٩٩٥		والتعاون الأوروبى			
مولدوفيا		برلمانية	٢٧ فبراير ١٩٩٤		نعم	الأمم المتحدة منظمة الأمن والتعاون الأوروبى	المتابعة والتقرير		
مولدوفيا			١٥ يونيو ١٩٠٥		نعم	منظمة الأمن والتعاون الأوروبى			
بولندا	ديمقراطية	رئاسية	٨ اكتوبر ٢٠٠٠		لا				
بولندا		برلمانية	٢١ سبتمبر ١٩٩٧		لا				
بولندا		رئاسية	٥ نوفمبر ١٩٩٥	١٩ نوفمبر ١٩٩٥	لا				
بولندا		برلمانية	أول اكتوبر ١٩٩١		نعم	منظمة الأمن والتعاون الأوروبى المجلس الأوروبى			
رومانيا	ديمقراطية	رئاسية	٢٦ نوفمبر ٢٠٠٠	١٠ ديسمبر ٢٠٠٠	نعم	منظمة الأمن والتعاون الأوروبى		بقيود	إيجابي
رومانيا		رئاسية	٣ نوفمبر ١٩٩٦	١٧ نوفمبر ١٩٩٦	نعم	منظمة الأمن والتعاون الأوروبى		بقيود	إيجابي

رومانيا		برلمانية	أول اكتوبر ١٩٩٢		نعم	الأمم المتحدة	المتابعة و التقرير	بقيود	
رومانيا		رئاسية	أول سبتمبر ١٩٩٢		نعم	منظمة الأمن والتعاون الأوروبى و المجلس الأوروبى	المتابعة و التقرير	بقيود	
رومانيا			٢٠ مايو ١٩٩٠		نعم	المجلس الأوروبى المعهد الوطني الديمقراطي	مساعدة فنية		
روسيا	ديمقراطية	رئاسية	٢٦ مارس ٢٠٠٠		نعم	منظمة الأمن والتعاون الأوروبى المجلس الأوروبى		نعم	ايجابى
روسيا		برلمانية	١٩ ديسمبر ١٩٩٩		نعم	منظمة الأمن والتعاون الأوروبى المجلس الأوروبى البرلمان الأوروبى		نعم	ايجابى
روسيا		رئاسية	١٦ يونيو ١٩٩٦	٣ يوليو ١٩٩٦	نعم	منظمة الأمن والتعاون الأوروبى		نعم	ايجابى

روسيا		برلمانية واستفتاء	١٢ ديسمبر ١٩٩٣		نعم	منظمة الأمن والتعاون الأوروبى المجلس الأوروبى	المتابعة و التقرير		ايجابى
سلوفاكيا	ديمقراطية	برلمانية	٢٠-٢١ سبتمبر ٢٠٠٢		نعم	منظمة الأمن والتعاون الأوروبى		نعم	ايجابى
سلوفاكيا		رئاسية	١٥ مايو ١٩٩٩	٢٩ مايو ١٩٩٩	نعم	منظمة الأمن والتعاون الأوروبى		نعم	ايجابى
سلوفاكيا		برلمانية	٢٥-٢٦ سبتمبر ٩٨		نعم	منظمة الأمن والتعاون الأوروبى المجلس الأوروبى البرلمان الأوروبى		بقيود	ايجابى
سلوفانيا		رئاسية	١٠ نوفمبر ٢٠٠٢		لا				
سلوفانيا		برلمانية	١٥ اكتوبر ٢٠٠٠		لا				
سلوفانيا		رئاسية	٢٣ نوفمبر ١٩٩٧		لا				
سلوفانيا		برلمانية	١٠ نوفمبر ١٩٩٦		لا				

سلوفانيا		رئاسية	٦ ديسمبر ١٩٩٢		نعم	منظمة الأمن والتعاون الأوروبى المجلس الأوروبى			
أوكرانيا	ديمقراطية	رئاسية	٣١ مارس ٢٠٠٢		نعم	المجلس الأوروبى		نعم	مختلط
أوكرانيا		رئاسية	٣١ اكتوبر ١٩٩٩	١٤ نوفمبر ١٩٩٩	نعم	منظمة الأمن والتعاون الأوروبى المجلس الأوروبى		لا	سلبى
أوكرانيا		برلمانية	٢٩ مارس ١٩٩٨		نعم	منظمة الأمن والتعاون الأوروبى المجلس الأوروبى		نعم	سلبى
أوكرانيا		رئاسية	٢٦ يونيو ١٩٩٤		نعم	منظمة الأمن والتعاون الأوروبى المجلس الأوروبى	متابعة و تقرير	نعم	
أوكرانيا		برلمانية	أول مارس ١٩٩٤		نعم		متابعة و تقرير	نعم	
مونتاالنيجرو	ديمقراطية	برلمانية	٢٠ اكتوبر ٢٠٠٢		نعم			نعم	

مونتالنيجرو		برلمانية	٢٢ لبريل ٢٠٠١		نعم	منظمة الأمن والتعاون الأوروبى المجلس الأوروبى		نعم	إيجابي
صربيا	ديمقراطية	رئاسية	٢٩ سبتمبر ٢٠٠٢		نعم			نعم	
صربيا		برلمانية	٢٣ ديسمبر ٢٠٠٠		نعم	منظمة الأمن والتعاون الأوروبى و المجلس الأوروبى		نعم	إيجابي
أذربيجان	وتوقراطية	برلمانية	٥ نوفمبر ٢٠٠٠	٧ يناير ٢٠٠١	نعم	منظمة الأمن والتعاون الأوروبى		نعم	سلبى
أذربيجان		رئاسية	١١ اكتوبر ١٩٩٨		نعم	منظمة الأمن والتعاون الأوروبى	رفضت مراقبين	نعم	سلبى
أذربيجان		برلمانية واستفتاء	١٢ نوفمبر ١٩٩٥		نعم	منظمة الأمن والتعاون الأوروبى	تنسيق و دعم	نعم	سلبى
أذربيجان		رئاسية	٣ أكتوبر ١٩٩٣		نعم				سلبي
أذربيجان		رئاسية	٧ يونيو ١٩٩٢		لا		رفضت مراقبين		

بلاروسيا	أوتوقراطية	رئاسية	٩ سبتمبر ٢٠٠١		نعم (محدود)			نعم	سلبي
بلاروسيا		برلملنية	١٥ اكتوبر ٢٠٠٠		نعم	منظمة الأمن والتعاون الأوروبي		نعم	سلبي
بلاروسيا		برلمانية	٢٩ نوفمبر ١٩٩٥	١٠ ديسمبر ١٩٩٥	نعم	منظمة الأمن والتعاون الأوروبي			سلبي
بلاروسيا		برلمانية	١٤ مايو ١٩٩٥	مايو ٢٨ ١٩٩٥	نعم	لجنة هلسينكي النرويجية			سلبي
بلاروسيا		رئاسية	٢٣ يونيو ١٩٩٤		نعم(محدود)		رفضت مراقبين		
ألمانيا الديموقراطية	أوتوقراطية		١٨ مارس ١٩٩٠		نعم	المجلس الأوروبي المعهد الوطني الديمقراطي			
كزاخستان	أوتوقراطية	برلمانية	١٠ اكتوبر ١٩٩٩	٢٤ اكتوبر ١٩٩٩	نعم	منظمة الأمن والتعاون الأوروبي		نعم	سلبي
كزاخستان		مجلس الشيوخ	١٧ سبتمبر ١٩٩٩		نعم	منظمة الأمن والتعاون الأوروبي			مختلط
كزاخستان		رئاسي	١٠ يناير ١٩٩٩		نعم	منظمة الأمن والتعاون الأوروبي		نعم	سلبي

كزاخستان		برلمانية	٧ مارس ١٩٩٤		نعم	منظمة الأمن والتعاون الأوروبى المعهد الوطني الديمقراطي			
طاجيكستان	ممارسات ديمقراطية محدودة	برلمانية	٢٧ فبراير ٢٠٠٠	١٢ مارس ٢٠٠٠	نعم	منظمة الأمن والتعاون الأوروبى الأمم المتحدة	نعم	نعم	سلبي
طاجيكستان		رئاسية	٦ نوفمبر ١٩٩٩		نعم	الأمم المتحدة			
طاجيكستان		رئاسية	١٩ نوفمبر ١٩٩٢		لا				
أوزباكستان	أوتوقراطية	رئاسية	٩ يناير ٢٠٠٠		نعم	منظمة الأمن والتعاون الأوروبى		نعم	سلبي
أوزبكستان		برلمانية	٥ ديسمبر ١٩٩٩	١٥ ديسمبر ١٩٩٩	نعم	منظمة الأمن والتعاون الأوروبى			سلبي
أوزبكستان		برلمانية	٢٥ ديسمبر ١٩٩٤		نعم	الأمم المتحدة	متابعة و تقرير		
أوزبكستان		رئاسية	٢٩ ديسمبر ١٩٩١		لا				
يوغوسلافيا الإتحادية	أوتوقراطية	رئاسية	٢٤ سبتمبر ٢٠٠٠		لا	منظمة الأمن والتعاون الأوروبى (منعت)		نعم/لا	سلبي

يوغوسلافيا الإتحادية		برلمانية	٣ نوفمبر ١٩٩٦		لا				
مونتالنيجرو	أوتوقراطية	برلمانية	٣١ مايو ١٩٩٨		نعم	منظمة الأمن والتعاون الأوروبى		نعم	إيجابي
مونتالنيجرو		رئاسية	٥ اكتوبر ١٩٩٧	١٩ اكتوبر ١٩٩٧	نعم	منظمة الأمن والتعاون الأوروبى الإتحاد الأوروبى		نعم	إيجابي
صربيا	أوتوقراطية	رئاسية (عودة)	٧ ديسمبر ١٩٩٧	٢١ ديسمبر ١٩٩٧	نعم	منظمة الأمن والتعاون الأوروبى	نعم	لا	سلبي
صربيا		رئاسية وبرلمانية	٢١ سبتمبر ١٩٩٧	٥ أكتوبر ١٩٩٧	نعم	منظمة الأمن والتعاون الأوروبى		لا	سلبي
صربيا		رئاسية	٢٠ ديسمبر ١٩٩٢		نعم	منظمة الأمن والتعاون الأوروبى	نعم	لا	سلبي
آسيا والمحيط الهادى									
بنجلاديش	ديمقراطية	برلمانية	أول اكتوبر ٢٠٠١		نعم			نعم	ايجابي
بنجلاديش		برلمانية	١٢ يونيو ١٩٩٦		نعم		معونة فنية	نعم	ايجابي

بنجلاديش		برلمانية	١٥ فبراير ١٩٩٦		نعم			نعم	
بنجلاديش		برلمانية	٢٧ فبراير ١٩٩١		نعم			نعم	ايجابي
تيمور الشرقية	وصاية	رئاسية	١٤ ابريل ٢٠٠٢		نعم	الإتحاد الأوروبى		نعم	ايجابي
فيجي	ديمقراطية	برلمانية	٢٥ أغسطس ٢٠٠١	أول سبتمبر ٢٠٠١	نعم	كومونويلث			
فيجي		برلمانية	٨ مايو ١٩٩٩	١٥ مايو ١٩٩٩	لا				
فيجي		برلمانية	١٨ فبراير ١٩٩٤	٢٥ فبراير ١٩٩٤	لا				
فيجي		برلمانية	٣١ مايو ١٩٩٢		لا				
إندونيسيا	ديمقراطية	تشريعية	٧ يونيو ١٩٩٩		نعم	المعهد الوطني الديمقراطي الشبكة الأسيوية للانتخابات الحرة الإتحاد الأوروبى	نعم	نعم	ايجابي
منغوليا	ديمقراطية	رئاسية	٢٠ مايو ٢٠٠١		نعم				
منغوايا		برلمانيا	٢ يوليو ٢٠٠٠		نعم	المعهد الجمهوري الدولي		نعم	ايجابي
منغوليا		رئاسية	١٨ مايو ١٩٩٧		لا				
منغوليا		برلمانية	٣٠ يونيو ١٩٩٦		لا				

منغوليا		رئاسية	٦ يونيو ١٩٩٣		نعم	المؤسسة الدولية للنظم الانتخابية			
منغوليا		برلمانية	٢٨ يونيو ١٩٩٢		نعم	المؤسسة الدولية للنظم الانتخابية منظمة الأمن والتعاون الأوروبى			
نيبال	ديمقراطية	برلمانية	٣ مايو ١٩٩٩	١٧ مايو ١٩٩٩	نعم		نعم	نعم	
نيبال		برلمانية	١٥ نوفمبر ١٩٩٤		نعم			نعم	
بابوا غينيا الجديدة	ديمقراطية	برلمانية	١٥ يونيو ٢٠٠٢		لا				
بابوا غينيا الجديدة		برلمانية	١٤ يونيو ١٩٩٧	٢٨ يونيو ١٩٩٧	نعم	كومونويلث			
سري لانكا	ديمقراطية	برلمانية	٥ ديسمبر ٢٠٠١		نعم	الإتحاد الأوروبى الكومونويلث		نعم	
سري لانكا		برلمانية	١٠ اكتوبر ٢٠٠٠		نعم	كومونويلث (العاملون)		نعم	إيجابي
سري لانكا		رئاسية	٢١ ديسمبر ١٩٩٩		نعم				

سري لانكا		برلمانية	١٦ أغسطس ١٩٩٤		نعم			نعم	
سري لانكا		رئاسية	٩ نوفمبر ١٩٩٤		نعم				
تايوان	ديمقراطية	تشريعية	أول ديسمبر ٢٠٠١		نعم				
تايوان		رئاسية	١٨ مارس ٢٠٠٠		نعم				
تايوان		تشريعية	٥ ديسمبر ١٩٩٨		لا				
تايوان		رئاسية	٢٣ مارس ١٩٩٦		نعم				
تايلاند	ديمقراطية	تشريعية (الدار)	٦ يناير ٢٠٠١	٢٩ يناير ٢٠٠١	نعم	الشبكة الآسيوية للانتخابات الحرة		نعم	
تايلاند		تشريعية	١٦ نوفمبر ١٩٩٦		نعم			نعم	
تايلاند		تشريعية	١٣ سبتمبر ١٩٩٢		لا			نعم	
كمبوديا	ممارسات ديمقراطية محدودة	تشريعية	٢٦ يوليو ١٩٩٨		نعم		نعم	نعم	سلبي
كمبوديا		تشريعية	٢٣-٢٨ مايو ١٩٩٣		نعم		نعم	نعم	إيجابي
هونج كونج		تشريعية	١٠ سبتمبر ٢٠٠٠		نعم			نعم	

ماليزيا	ممارسات ديمقراطية محدودة	برلمانية	٢٨-٢٩ نوفمبر ١٩٩٩		نعم				
ماليزيا		برلمانية	٢٤-٢٥ ابريل ١٩٩٥		لا				
ماليزيا		برلمانية	٤ فبراير ١٩٩٤		لا				
ماليزيا		برلمانية	٢١ اكتوبر ١٩٩٠		نعم	كومونويلث			
باكستان	أوتوقراطية	برلمانية	١٠ اكتوبر ٢٠٠٢		نعم				
باكستان		برلمانية	٣ فبراير ١٩٩٧		نعم	كومونويلث	معونة فنية، رفضت المراقبين	نعم	
باكستان		برلمانية	٦ اكتوبر ١٩٩٣		نعم	كومونويلث المعهد الوطني الديمقراطي		نعم	
باكستان		برلمانية	٢٤ اكتوبر ١٩٩٠		نعم	المعهد الوطني الديمقراطي		نعم	
أفريقيا									
بنين	ديمقراطية	رئاسية	٤ مارس ٢٠٠١	٢٢مارس ٢٠٠١			معونة فنية	نعم	

بنين		تشريعية	٣٠ مارس ١٩٩٩		نعم	مجموعة الدراسة والبحث عن الديمقراطية والتنمية الاقتصادية والاجتماعية		نعم	
بنين		رئاسية	٣ مارس ١٩٩٩		نعم	المعهد الوطني الديمقراطي		نعم	مختلط
بنين		رئاسية	١٨ مارس ١٩٩٦		نعم	المعهد الوطني الديمقراطي	رفضت المراقبين		
بنين		تشريعية	٢٨ مارس ١٩٩٥		نعم	الأمم المتحدة	تنسيق ومساندة		
بنين		تشريعية	١٠ يونيو ١٩٩١		نعم	الأمم المتحدة	برنامج الأمم المتحدة الإنمائي تنسيق ومساندة		
جمهورية وسط أفريقيا	ديمقراطية	رئاسية	١٩ سبتمبر ١٩٩٩	١٠ أكتوبر ١٩٩٩	لا				
جمهورية وسط أفريقيا		برلمانية	٢٢ نوفمبر ١٩٩٥	١٣ ديسمبر ١٩٩٨	لا				
جمهورية وسط أفريقيا		برلمانية	٢٢ أغسطس ١٩٩٣	١٩ سبتمبر ١٩٩٣	نعم	الأمم المتحدة	متابعة و تقرير	نعم	

جمهورية وسط إفريقيا		رئاسية	٢٥ أكتوبر ١٩٩٢		نعم	الأمم المتحدة	تنسيق و مساندة		سلبي
غانا	ديمقراطية	رئاسية و تشريعية	٧ ديسمبر ٢٠٠٠	٢٨ ديسمبر ٢٠٠٠	نعم			نعم	
غانا		رئاسية و تشريعية	٧ ديسمبر ١٩٩٦		نعم	المعهد الوطني الديمقراطي	معونة فنية متابعة وتقرير	نعم	مختلط
غانا		تشريعية	٢٩ ديسمبر ١٩٩٢		نعم		قدمت الأمم المتحدة تنسيق ومساندة		
غانا		رئاسية	٣ نوفمبر ١٩٩٢		نعم	كومونويلث منظمة الوحدة الأفريقية مركز كارتر	قدمت الأمم المتحدة تنسيق ومساندة		
غينيا بيساو	ديمقراطية	رئاسية وبرلمانية	٢٨ نوفمبر ١٩٩٩	١٦ يناير ٢٠٠٠	نعم	معونة فنية	معونة فنية		
غينيا بيساو		رئاسية وبرلمانية	٣ يوليو ١٩٤٤	٧ أغسطس ١٩٩٤	نعم	الأمم المتحدة	معونة فنية- تنسيق و مساندة		

ليبيريا	ديمقراطية	برلمانية و تشريعية	١٩ يوليو ١٩٩٧		نعم	مركز كارتر	معونة فنية ومراجعة	نعم	مختلط
مدغشقر	ديمقراطية	رئاسية	١٦ ديسمبر ٢٠٠١		نعم	الإتحاد الأوروبى			
مدغشقر		برلمانية	١٧ مايو ١٩٩٨		لا				
مدغشقر		رئاسية	٣ نوفمبر ١٩٩٦	٢٩ ديسمبر ١٩٩٦	نعم	الأمم المتحدة	متابعة و تقرير		
مدغشقر		برلمانية	١٦ يونيو ١٩٩٣		نعم	الأمم المتحدة	معونة فنية متابعة وتقرير		
مدغشقر		رئاسية	٢٥ نوفمبر ١٩٩٢	٩ فبراير ١٩٩٣	نعم	الأمم المتحدة	معونة فنية ، متابعة وتقرير		
ملاوي	ديمقراطية	رئاسية وبرلمانية	١٥ يونيو ١٩٩٩		نعم	مجموعة الجنوب الأفريقي للتنمية الجبهة الوطنية الأفريقية		نعم	
ملاوي		رئاسية وبرلمانية	١٧ مايو ١٩٩٤		نعم	كومونويلث	معونة فنية، متابعة وتقرير		إيجابي
مالي	ديمقراطية	رئاسية	٢٨ ابريل ٢٠٠٢	١٢ مايو ٢٠٠٢	نعم			نعم	

مالي		رئاسية	١١ مايو ١٩٩٧		نعم				
مالي		برلمانية	١٣ ابريل ١٩٩٧	٣ و ٢٠ يوليو ١٩٩٧	نعم		معونة فنية، متابعة و تقرير		سلبى تم إلغاء النتائج)
مالي		رئاسية وبرلمانية	١٢ ابريل ١٩٩٢	٢٦ ابريل ١٩٩٢	نعم	الأمم المتحدة منظمة الوحدة الافريقية	معونة فنية متابعة و تقرير		إيجابي
مالي		برلمانية	٢٣ فبراير ١٩٩٢	٩ مارس ١٩٩٢	نعم				
موزمبيق	ديمقراطية	رئاسية وبرلمانية	٣-٥ ديسمبر ١٩٩٩		نعم	كومونويلث مركز كارتر	معونة فنية		إيجابي
موزمبيق		رئاسية وبرلمانية	٢٧-٢٩ اكتوبر ١٩٩٤		نعم	الإتحاد الأوروبي	معونة فنيه		إيجابي
ناميبيا	ديمقراطية	رئاسية	٣٠ نوفمبر -		نعم		معونة فنية محدودة		
		وبرلمانية	أول ديسمبر ١٩٩٩						
ناميبيا		رئاسية وبرلمانية	٧- ٨ ديسمبر ١٩٩٤		نعم	كومونويلث	تنسيق و مساندة		إيجابي
ناميبيا		مجلس تأسيسي	٧ - ١١ نوفمبر ١٩٩٩		نعم	الهيئة الانتقالية للأمم في كومبوديا		نعم	

النيجر	ديمقراطية	رئاسية	١٧ اكتوبر ١٩٩٩	٢٤ نوفمبر ١٩٩٩	نعم			لا	إيجابي
النيجر		رئاسية	٧ – ٨ يوليو ١٩٩٦	٢٨ يوليو ١٩٩٦	نعم	المعهد الوطني الديمقراطي	معونة فنية ولوجستية محدودة	نعم رفضت مراقبين	
النيجر		تشريعية	١٢ يناير ١٩٩٥		نعم		معونة فنية		إيجابي
النيجر		رئاسية	٢٧ فبراير ١٩٩٣	٢٧ مارس ١٩٩٣	نعم	الأمم المتحدة	تنسيق و مساندة		إيجابي
النيجر		تشريعية	١٤ فبراير ١٩٩٣		نعم	الأمم المتحدة	تنسيق و مساندة		إيجابي
نيجيريا	ديمقراطية	رئاسية	٢٧ فبراير ١٩٩٩		نعم	الأمم المتحدة المعهدالوطني الديمقراطي مركز كارتر	معونة فنية تنسيق ومسانده	نعم	
نيجيريا		برلمانية	٢٠ فبراير ١٩٩٩		نعم	الأمم المتحدة المعهد الوطني الديمقراطي مركز كارتر	معونة فنية، تنسيق ومساندة	نعم	
نيجيريا		رئاسية	١٢ يونيو ١٩٩٣		نعم	المملكة المتحدة			مختلط

سيراليون	ديمقراطية	رئاسية و تشريعية	١٤ مايو ٢٠٠٢		نعم	الإتحاد الأوروبى كومونويلث مركز كارتر	برنامج الأمم المتحدة الإنمائي معونة فنية وأمن	نعم	إيجابي
سيراليون		رئاسية و تشريعية	٢٦- ٢٧ فبراير ١٩٩٦	١٥ مارس ١٩٩٦	نعم	كومونويلث	معونة فنية، تنسيق ومساندة		مختلط
جنوب أفريقيا	ديمقراطية	برلمانية	٢ يونيو ١٩٩٩		نعم	كومونويلث .	معونة فنية		
جنوب افريقيا		برلمانية	١٩ – ٢٦ ابريل ١٩٩٤			كومونويلث	تنسيق ومساندة		
توجو	ديمقراطية	برلمانية	٢٧ اكتوبر ٢٠٠٢		نعم	الإتحاد الأوروبى			
توجو		برلمانية	٢١ مارس ١٩٩٩	٤ ابريل ١٩٩٩	لا		رفضت المراقبين		سلبي
توجو		رئاسية	٢١ يونيو ١٩٩٨		نعم		رفضت المراقبين	نعم	سلبي
توجو		برلمانية	٦ فبراير ١٩٩٤	٢٠ فبراير ١٩٩٤	نعم	مركزالدراسات والبحوث حول الديمقراطية والتنمية الاقتصادية والاجتماعية (غرب أفريقيا)			

توجو		رئاسية	٢٥ أغسطس ١٩٩٣		نعم		معونة فنية، متابعة وتقرير		
أنجولا	أوتوقراطية	رئاسية	أول سبتمبر ١٩٩٢		نعم	الأمم المتحدة	معونة فنية		
بوروندي	أوتوقراطية	رئاسية و تشريعية	أول يونيو ١٩٩٣		نعم	الأمم المتحدة	معونة فنية تنسيق ومساندة		
الكاميرون	ممارسات ديمقراطية محدودة	تشريعية	٣٠ يونيو ٢٠٠٢		نعم		معونة فنية		
الكاميرون		رئاسية	١٢ اكتوبر ١٩٩٧		نعم	كومنويلث			
الكاميرون		تشريعية	١٧ مايو ١٩٩٧		نعم	كومنويلث			سلبي
الكاميرون		رئاسية	١١ اكتوبر ١٩٩٢		نعم	المعهد الوطني الديمقراطي		لا	سلبى
الكاميرون		تشريعية	أول مارس ١٩٩٢		نعم	الأمم المتحدة	متابعة و تقرير		سلبى
تشاد	ممارسات ديمقراطية محدودة	رئاسية	٢٠ مايو ٢٠٠١		نعم	الأمم المتحدة	معونه فنيه	نعم	
تشاد		رئاسية	٢ يونيو ١٩٩٦	٣ يوليو ١٩٩٦	نعم	الأمم المتحدة	تنسيق ومساندة	نعم	إيجابي

الكونغو (برازافيل)	أوتوقراطية	تشريعية	٢٦ مايو ٢٠٠٢	٢٣ يونيو ٢٠٠٢	لا				
الكونغو (برازافيل)		رئاسية	١٠ مارس ٢٠٠٢		نعم	الإتحاد الأوروبى			
الكونغو (برازافيل)		تشريعية	أول مايو ١٩٩٣	٦ يونيو ١٩٩٣	نعم	الأمم المتحدة	تنسيق و مساندة		
الكونغو (برازافيل)		رئاسية	أول أغسطس ١٩٩٢		نعم	الأمم المتحدة	متابعة و تقرير		
كوت ديفوار	أوتوقراطية	تشريعية	١٠ ديسمبر ٢٠٠٠		نعم	توقفت الأمم المتحدة عن دور التنسيق	معونه فنيه		
كوت ديفوار		تشريعية	٢٦ نوفمبر ١٩٩٥		نعم	الأمم المتحدة	تنسيق و مساندة		
كوت ديفوار		رئاسيه	٢٢ اكتوبر ١٩٩٥		نعم	الأمم المتحدة	تنسيق و مساندة		
أثيوبيا	أوتقراطية	برلمانية	١٤ مايو ٢٠٠٠	٣١ أغسطس ٢٠٠٠	لا			نعم	

أثيوبيا		برلمانية	٧ مايو ١٩٩٥		نعم	برنامج الأمم المتحدة الإنمائي		نعم	إيجابي
أثيوبيا		برلمانية	٥ يونيو ١٩٩٤		نعم	الأمم المتحدة	معونة فنية تنسيق ومساندة		
الجابون	أوتوقراطية	رئاسية	٦ ديسمبر ١٩٩٨		نعم	مركزالدراسات والبحوث حول الديمقراطية والتنمية الاقتصادية والاجتماعية (غرب أفريقيا)			
الجابون		رئاسية	أول ديسمبر ١٩٩٣		نعم	الأمم المتحدة	معونة فنية تنسيق ومساندة		
جامبيا	أوتوقراطية	رئاسية	١٨ اكتوبر ٢٠٠١		نعم	كومونويلث			إيجابي
جامبيا		تشريعية	٢ يناير ١٩٩٧		نعم	الأمم المتحدة	معونة فنية)	نعم	سلبى
جامبيا		برلمانية	٢٦ سبتمبر ١٩٩٦		نعم	الأمم المتحدة	معونة فنية)		
جامبيا		رئاسية و تشريعية	٢٩ ابريل ١٩٩٢		لا		رفضت مراقبين		
غينيا	أوتوقراطية	تشريعية	٣٠ يونيو ٢٠٠٢		لا				

غينيا		رئاسية	١٤ ديسمبر ١٩٩٨					معونة فنية)	رفضت مراقبين	مختلط
غينيا		تشريعية	١١ يونيو ١٩٩٥			نعم	الأمم المتحدة	متابعة و تقرير		
غينيا		رئاسية	٩١ ديسمبر ١٩٩٣			نعم	المعهد الجمهوري الدولي	معونة فنية،		سلبي
غينيا						نعم	المعهد الأمريكي الإفريقي الأمم المتحدة	متابعة و تقرير		
كينيا	أوتوقراطية	رئاسية وبرلمانية	٢٧ ديسمبر ٢٠٠٢			نعم	كومونويلث الإتحاد الأوروبى مركز كارتر	برنامج الأمم المتحدة الإنمائي	نعم	ايجابى
كينيا		رئاسية وبرلمانية	٢٩ ديسمبر ١٩٩٧			نعم			نعم	سلبي
كينيا		رئاسية وبرلمانية	٢٩ ديسمبر ١٩٩٢			نعم	كومونويلث المعهد الجمهوري الدولي	تنسيق و ماساندة	نعم	
ليسوتو	ممارسات ديمقراطية محدودة	برلمانية	٢٥ مايو ٢٠٠٢			نعم	الأمم المتحدة، مجموعة الجنوب الافريقي للتنمية	معونة فنية		
ليسوتو		برلمانية	٢٣ مايو ١٩٩٨			نعم	كومونويلث	معونة فنية		

ليسوتو		برلمانية	٢٨ مارس ١٩٩٣		نعم	كومونويلث	تنسيق و مساندة		
السنغال	ممارسات ديمقراطية محدودة	تشريعية	٢٩ ابريل ٢٠٠١		نعم		متابعة و تقرير		
السنغال		رئاسية	٢٧ فبراير ٢٠٠٠	١٩ مارس ٢٠٠٠	نعم	مجموعة الدراسات البحوث حول الديمقراطية	متابعة وتقرير	نعم	ايجابي
السنغال		تشريعية	٩ مايو ١٩٩٣	٢٥ مايو ١٩٩٣	نعم	المعهد الوطني الديمقراطي	متابعة و تقرير		
السنغال		رئاسية	٢١ فبراير ١٩٩٣		نعم	المعهد الوطني الديمقراطي	متابعة و تقرير		مختلط
تنزانيا	ممارسات ديمقراطية محدودة	برلمانية	٢٩ اكتوبر ٢٠٠٠		نعم	كومونويلث		نعم	
تنزانيا		رئاسية وبرلمانية	٢٢-٢٩ اكتوبر ١٩٩٥	١٩ نوفمبر ١٩٩٥	نعم	كومونويلث	تنسيق و مساندة		سلبي
تنزانيا		رئاسية	٢٨ اكتوبر ١٩٩٠		لا				

أوغندا	أوتوقراطية	برلمانية	٢٧ يونيو ١٩٩٦		نعم	الأمم المتحدة	معونة فنية متابعة وتقرير تنسيق ومساندة		
أوغندا		رئاسية	٩ مايو ١٩٩٦		نعم	الأمم المتحدة كومنويلث	معونة فنية متابعة وتقرير تنسيق ومساندة		ايجابى
زامبيا	أوتوقراطية	رئاسية وبرلمانية	٢٧ ديسمبر ٢٠٠١		نعم			نعم	سلبى
زامبيا		رئاسية وبرلمانية	١٨ نوفمبر ١٩٩٦		نعم		متابعة و تقرير	نعم	سلبى
زامبيا		رئاسية وبرلمانية	٣١ اكتوبر ١٩٩١		نعم			نعم	ايجابى
زيمبابوي	ممارسات ديمقراطية محدوده	رئاسية	٩ – ١٠ مارس ٢٠٠٢		نعم			نعم	سلبى
زيمبابوي		برلمانية	٢٤-٢٥ يونيو ٢٠٠٠		نعم			نعم	سلبى

زيمبابوي		رئاسية	١٦ – ١٧ مارس ١٩٩٦		لا				
زيمبابوي		رئاسية برلمانية	٢٨ –٣٠ مارس ١٩٩٠		لا				
أمريكا اللاتينية									
بوليفيا	ديمقراطية	رئاسية و تشريعية	٣٠ يونيو ٢٠٠٢		نعم	منظمة الدول الأمريكية			
بوليفيا		تشريعية	أول يونيو ١٩٩٧		نعم	منظمة الدول الأمريكية			
البرازيل	ديمقراطية	رئاسية و تشريعية	٦ اكتوبر ٢٠٠٢	٢٤ اكتوبر ٢٠٠٢	لا				
البرازيل		رئاسية و تشريعية	٤ اكتوبر ١٩٩٨	٢٥٠ اكتوبر ١٩٩٨	نعم	منظمة الدول الأمريكية الأمم المتحدة	معونة فنية		
البرازيل		رئاسية وتشريعية	٣ اكتوبر ١٩٩٤		نعم	الأمم المتحدة	معونة فنية		
كولومبيا	ديمقراطية	رئاسية	٢٦ مايو ٢٠٠٢		نعم	منظمة الدول الأمريكية			
كولومبيا		تشريعية	١٠ مارس ٢٠٠٢		لا				

كولومبيا		رئاسية	٣١ مايو ١٩٩٨		لا				
كولومبيا		تشريعية	٨ مارس ١٩٩٨		لا				
كولومبيا		تشريعية	٢٦ اكتوبر ١٩٩٧		نعم	منظمة الدول الأمريكية			
كولومبيا		رئاسية	٢٩ مايو ١٩٩٤	١٩ يونيو ١٩٩٤	نعم	منظمة الدول الأمريكية	معونة فنية		
جمهورية الدومينيكان	ديمقراطية	تشريعية	١٦ مايو ٢٠٠٢		نعم	منظمة الدول الأمريكية			
جمهورية الدومينيكان		رئاسية	١٦ مايو ٢٠٠٢		نعم	منظمة الدول الأمريكية			
جمهورية الدومينيكان		تشريعية	٦ مايو ٢٠٠٠		نعم	منظمة الدول الأمريكية			
جمهورية الدومينيكان		تشريعية	١٦ مايو ١٩٩٨		نعم	منظمة الدول الأمريكية			
جمهورية الدومينيكان		رئاسية	١٦ مايو ١٩٩٦	٣٠ يونيو ١٩٩٦	نعم	منظمة الدول الأمريكية	رفضت المراقبين	لا بقيود	ايجابى
جمهورية الدومينيكان		رئاسية	١٦ مايو ١٩٩٤		نعم	منظمة الدول الأمريكية			

جمهورية الدومينيكان		رئاسية	١٦ مايو ١٩٩٠		نعم	منظمة الدول الأمريكية			سلبى
اكوادور	ديمقراطية	رئاسية و نشريعية	٢٠ اكتوبر ٢٠٠٢		نعم	منظمة الدول الأمريكية			
إكوادور		رئاسية و نشريعية	٣١ ما يو ١٩٩٨	١٦ يوليو ١٩٩٨	نعم	منظمة الدول الأمريكية			
إكوادور		رئاسية و نشريعية	١٩ مايو ١٩٩٦	٧ يوليو ١٩٩٦	نعم	منظمة الدول الأمريكية			
إكوادور		رئاسية و نشريعية	١٧ مايو ١٩٩٢	٥ يوليو ١٩٩٢	لا				
السلفادور	ديمقراطية	تشريعية	١٢ مارس ٢٠٠٠		نعم				
السلفادور		رئاسية (الغيت)	٧ مارس ١٩٩٩		نعم	منظمة الدول الأمريكية	معونة فنية		
السلفادور		تشريعية	١٦ مارس ١٩٩٧		نعم	منظمة الدول الأمريكية	معونة فنية		
السلفادور		رئاسية	٢٠ مارس ١٩٩٤	٢٤ إبريل ١٩٩٤	نعم	الأمم المتحدة	معونة فنية و مراجعة		

						منظمة الدول الأمريكية			
السلفادور		تشريعية	١٠ مارس ١٩٩١		نعم	منظمة الدول الأمريكية			
جواتيمالا	ديمقراطية	رئاسية و تشريعية	٧ نوفمبر ١٩٩٩	٢٦ ديسمبر ١٩٩٩	نعم	منظمة الدول الأمريكية			
جواتيمالا		رئاسية و تشريعية	١٢ نوفمبر ١٩٩٥	٧ يناير ١٩٩٦	نعم	منظمة الدول الأمريكية	لا		
جواتيمالا		رئاسيه	١٦ نوفمبر ١٩٩٠	٦ يناير ١٩٩١	نعم	منظمة الدول الأمريكية	لا		
جيانا	ديمقراطية	تشريعية	١٩ مارس ٢٠٠١		نعم	منظمة الدول الأمريكية كومونويلث مركز كارتر		نعم	ايجابى
جيانا		تشريعية	١٥ ديسمبر ١٩٩٧		نعم	منظمة الدول الأمريكية كومونويلث	معونة فنية	نعم	ايجابى
جيانا		تشريعية	٥ أكتوبر ١٩٩٢		نعم	منظمة الدول الأمريكية	معونة فنية	نعم	ايجابى
هايتي	ديمقراطية	رئاسية	٢٦ نوفمبر ٢٠٠٠		نعم	منظمة الدول الأمريكية			
هايتي		تشريعية	٢١ مايو ٢٠٠٠	٩ – ٣٠ يوليو ٢٠٠٠	نعم	منظمة الدول الأمريكية			

هايتي		تشريعية	٦ ابريل ١٩٩٧		نعم	منظمة الدول الأمريكية	معونة فنية		
هايتي		رئاسيه	١٧ ديسمبر ١٩٩٥	٧ يناير ١٩٩٦	نعم	منظمة الدول الأمريكية	معونة فنية		
هايتي		تشريعية	٢٥ يونيو–١٥ اغسطس ١٩٩٥		نعم	منظمة الدول الأمريكية	معونة فنية		
هايتي		رئاسية و تشريعية	١٦ ديسمبر ١٩٩٠	١٧–٢١ يناير ١٩٩١	نعم	منظمة الدول الأمريكية	معونة فنية		
هندوراس	ديمقراطية	رئاسية و تشريعية	٢٣ نوفمبر ٢٠٠١		نعم	منظمة الدول الأمريكية			
هندوراس		رئاسية و تشريعية	٣٠ نوفمبر ١٩٩٧		نعم	منظمة الدول الأمريكية	معونة فنية		
هندوراس		رئاسية و تشريعية	٢٨ نوفمبر ١٩٩٣		نعم	منظمة الدول الأمريكية			
جامايكا	ديمقراطية	برلمانية	١٦ اكتوبر ٢٠٠٢		نعم	مركز كارتر			
جامايكا		برلمانية	٣٠ مارس ١٩٩٣		لا				

نيكاراجوا	ديمقراطية	رئاسية و تشريعية	٤ نوفمبر ٢٠٠١		نعم	منظمة الدول الأمريكية		نعم	إيجابي
نيكاراجوا		رئاسية و تشريعية	٢٠ اكتوبر ١٩٩٦		نعم	منظمة الدول الأمريكية		نعم	
نيكاراجوا		رئاسية و تشريعية	٢٥ فبراير ١٩٩٠		نعم	منظمة الدول الأمريكية	معونة فنية مراجعه	لا	
بنما		رئاسية و تشريعية	٢ مايو ١٩٩٩		نعم	منظمة الدول الأمريكية		نعم	إيجابي
بنما		رئاسية و تشريعية	٨ مايو ١٩٩٤		نعم	منظمة الدول الأمريكية	معونة فنية	نعم	ايجابى
بنما		تشريعية	٢٧ يناير ١٩٩١		نعم	منظمة الدول الأمريكية			
بنما		رئاسية و تشريعية	٧ مايو ١٩٨٩		نعم				سلبى
باراجواى	ديمقراطية	نائب الرئيس	١٣ أغسطس ٢٠٠٠		نعم	منظمة الدول الأمريكية			

باراجواى		رئاسيه و تشريعية	١٠ مايو ١٩٩٨	٥ اكتوبر ١٩٩٨	نعم	منظمة الدول الأمريكية		نعم	ايجابى
باراجواى		رئاسيه و تشريعية	٩ مايو ١٩٩٣		نعم	منظمة الدول الأمريكية	معونة فنية متابعه وتقرير	نعم	ايجابى
باراجواى		المجلس الدستوري	أول دييسمبر ١٩٩١		نعم	منظمة الدول الأمريكية			
باراجواى		رئاسيه و تشريعية	أول مايو ١٩٨٩		نعم	المعهد الوطني الديمقراطي		.	
ترينيداد وتوباجو	ديمقراطية	برلمانية	٧ اكتوبر ٢٠٠٢		لا				
ترينيداد و توباجو		برلمانية	١١ ديسمبر ٢٠٠٠		نعم	كومونويلث			ايجابى
ترينيداد وتوباجو		برلمانية	٦ نوفمبر ١٩٩٥		لا				

ترينيداد و توباجو		برلمانية	١٦ ديسمبر ١٩٩١		لا				
فنزويلا	ديمقراطية	رئاسية و تشريعية	٢٨ مايو ٢٠٠٠	٣٠ يوليو ٢٠٠٠	نعم	منظمة الدول الأمريكية			
فنزويلا		رئاسية	٦ ديسمبر ١٩٩٨		نعم	منظمة الدول الأمريكية		نعم	
فنزويلا		تشريعية	٨ نوفمبر ١٩٩٨		نعم	منظمة الدول الأمريكية		نعم	
فنزويلا		رئاسية و تشريعية	٥ ديسمبر ١٩٩٣		نعم	منظمة الدول الأمريكية			
المكسيك	ممارسات ديمقراطية محدودة	رئاسية و تشريعية	٢ يوليو ٢٠٠٠		نعم	منظمة الدول الأمريكية		نعم	إيجابى
المكسيك		تشريعية	٦ يوليو ١٩٩٧		نعم	المعهد الوطني الديمقراطي (رصد وسائل الإعلام)		نعم	

المكسيك		رئاسية و تشريعية	٢١ أغسطس ١٩٩٤		نعم	معونة فنية مساندة لمنظمة مراقبة الانتخابات		نعم	مختلط
بيرو	أوتوقراطية	رئاسية و تشريعية	٨ إبريل ٢٠٠١	٣ يونيو ٢٠٠١	نعم	منظمة الدول الأمريكية		نعم	إيجابى
بيرو		رئاسية و تشريعية	٩ ابريل ٢٠٠٠	٢٨ مايو ٢٠٠٠	نعم	منظمة الدول الأمريكية		نعم	سلبي
بيرو		رئاسية و تشريعية	٩ ابريل ١٩٩٥		نعم	منظمة الدول الأمريكية		نعم	
بيرو		مجلس تأسيسي	٢٢ نوفمبر ١٩٩٢		نعم	منظمة الدول الأمريكية	معونة فنية		
وسط وشمال افريقيا									
الجزائر	أوتوقراطية	رئاسية	٣١ مايو ٢٠٠٢		لا			لا	
الجزائر		رئاسية	١٥ ابريل ١٩٩٩		لا				
الجزائر		تشريعية	٥ يونيو ١٩٩٧		نعم		تنسيق ومساندة		سلبى
الجزائر		رئاسية	١٦ نوفمبر ١٩٩٥		نعم	منظمة الوحدة الأفريقية	متابعة وتقرير		

						الجامعة العربية			
الجزائر		تشريعية	أول يناير ١٩٩٢		لا				
الضفة الغربية وغزة(فلسطين)		رئاسية وتشريعية	٢٠ يناير ١٩٩٦		نعم		لا	نعم	ايجابى
اليمن	ممارسات ديمقراطية محدودة	برلمانية	١٥ مارس ٢٠٠١				معونة فنية		
اليمن		رئاسية	٢٣ سبتمبر ١٩٩٩		نعم	المعهد الوطني الديمقراطي		نعم	
اليمن		برلمانية	٢٧ ابريل ١٩٩٧		نعم	برنامج الأمم المتحدة الإنمائي		نعم	إيجابى
اليمن		برلمانية	٢٧ ابريل ١٩٩٣		نعم		معونة فنية، متابعه وتقرير	نعم	

ملحوظة: للاطلاع على معلومات مختصرة عن هذه المواضيع انظر الجدول ٢-٣

ليس من تصنيف فريدوم هاوس للبلاد

معايير الإدراج: تحول ديمقراطي أو مراقبين دوليين اعتبارا من ١٩٨٩، تم تصنيف البلد مع انه "ديمقراطي"، به "ممارسات ديمقراطية محدودة" ، "استبدادى" بمعرفة "فريدوم هاوس – الانتخابات الوطنية (أو على اتساع أرض البلد) – البلاد ذات التى يبلغ تعددها ٦٠٠٠٠٠ نسمة – الانتخابات با لاقتراع العام (باستثناء هونج كونج حيث يتم انتخاب السلطة التشريعية جزئيا فقط بالاقتراع العام) – الانتخابات التي تمت في نفس التاريخ أو في أكثر من جولة اعتبرت نفس الانتخابات.

المصادر: الموقع الإلكتروني للأمم المتحدة – الموقع الإلكتروني لمنظمة الأمن والتعاون الأوروبى/إدارة المؤسسات الديمقراطية و حقوق الإنسان – بيانات و تقارير منظمة الأمن والتعاون الأوروبى/إدارة المؤسسات الديمقراطية/ إدارة المؤسسات الديمقراطية و حقوق الإنسان (OSCE/ODIHR)– البعثات الانتخابية لمنظمة الدول الأمريكية (OAS) ١٩٩٠–٢٠٠٠ –الموقع الإلكتروني للمؤسسة الدولية الموقع الإلكتروني للمؤسسة الدولية للنظم الانتخابية (IFES election guide.org) – بيانات و تقارير المعهد الوطني الديمقراطي (NDI) - تقارير مركز كارتر – تقارير الكومنويلث الخاصة بالانتخابات – مركزالأداء الديمقراطي– جامعة بينجامتون – أرشيف نتائج الانتخابات – استطلاعات المؤلف ومقابلاته.

ملاحظـات

الفصل الأول: بزوغ مراقبة الانتخابات

1. Jimmy Carter, interview by Bob Edwards, *Morning Edition*, National Public Radio, January 9, 2001.

2. Between November 7 and December 12, 2000, elections took place in Egypt (Phase 3 of parliamentary elections on November 8), Slovakia (referendum, November 11), Bosnia (November 11), Haiti (November 26), Romania (November 26 and December 10), Ghana (December 7 and 28), and Côte d'Ivoire (December 10). Elections were held in Serbia on December 23.

3. Mark Mitchell, "Weakened US Presidency May Be Dangerous for Asia," *Far Eastern Economic Review*, November 16, 2000.

4. Jill Lawless, "World Intrigued by Election Deadlock," *Associated Press*, November 10, 2000.

5. Nicole Winfield, "New Fla. Election Said 'Reasonable,'" *Associated Press*, November 10, 2000.

6. Mitchell, "Weakened US Presidency May Be Dangerous for Asia."

7. Carter Center's Council of Freely Elected Heads of Government and National Democratic Institute for International Affairs (NDI), *1990 Elections in the Dominican Republic: Report of an Observer Delegation* (Washington, D.C.: Council of Freely Elected Heads of Government and NDI, 1990), 20; also quoted in NDI and the Council of Freely Elected Heads of Government, *The 1996 Presidential Election in the Dominican Republic* (Washington, D.C.: NDI and Carter Center, 1996), 6.

8. U.S. Civil Rights Commission, *Voting Irregularities in Florida during the 2000 Presidential Election* (Washington, D.C.: U.S. Civil Rights Commission, June 2001), Executive Summary.

9. U.S. Civil Rights Commission, *Voting Irregularities in Florida*. Many developing countries have significantly better technologies for balloting and counting. For example, Brazil uses touch-screen machines throughout the country; see Larry Rohter, "Brazil Sets Example in Computerizing Its National Elections," *New York Times*, October 30, 2002.

10. Florida Statutes, title IX, chap. 101, sections 101.151, 101.191. The ballot had a fold down the middle with Bush's name appearing first, on the left side, third-party

candidate Pat Buchanan appearing second, on the right side, and Gore appearing third, back on the left. The places for voters to punch were located down the middle of the ballot. Some voters intending to vote for Gore inadvertently cast ballots for Buchanan because it was not obvious that they had to punch the third spot rather than the second. Although the courts declined to order reballoting as the remedy, the ballot arrangement also violated the law. Florida's election law required that the names of candidates appear in one column with a place to the right for voters to mark their choice. The law also called for listing the candidates in the order their parties finished in the last state election for governor. This meant that the major parties' candidates should have appeared first, without a minor party candidate being listed in between.

11. Samuel Huntington, *The Third Wave* (Norman: University of Oklahoma Press, 1991).

12. United Nations Development Program, *Human Development Report 2002: Deepening Democracy in a Fragmented World* (New York: Oxford University Press, 2002), 1, 10.

13. Even as international consensus has emerged on the importance and legitimacy of international efforts to promote democracy in other countries, few international documents or commentators make much of a distinction between promoting democracy as a universal value and democracy promotion as an internationally accepted development activity. Although "democracy promotion" used to refer to promotion of the idea of democracy in foreign policy, multilateral declarations, and political rhetoric, democracy promotion today refers as well to actual engagement and assistance—advice, technical assistance, money, moral support—that outsiders provide to countries, institutions, and organizations. Such concrete foreign aid and technical assistance might better be termed "democracy assistance" to deemphasize any connotation of proselytizing. Both are adequate rubrics for the broad range of international advice, engagement, and financial assistance for building and encouraging democratic institutions, organizations, and values abroad.

14. Thomas Carothers, *Aiding Democracy Abroad: The Learning Curve* (Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, 1999), 11, 64. Though some have interpreted the book as a broadside on democracy-assistance providers and programs, Carothers actually takes pains to emphasize his support for the general effort to promote democracy abroad.

15. In his work since, Carothers has focused on high policy—for example, criticizing the "transition paradigm" that serves as the implicit intellectual framework of U.S. democracy-assistance programs or considering the lack of consistency in the U.S. commitment to democracy in various regions of the world. See Thomas Carothers, "The End of the Transition Paradigm," *Journal of Democracy* 13, no. 1 (2002): 5–21.

16. "The problem of establishing such criteria" for democracy programs, Carothers argues, "lies in trying to make objective what is inherently subjective." Carothers, *Aiding Democracy Abroad*, 282.

17. Jimmy Carter, interview with the author, July 16, 2003.

الفصل الثاني: توسيع وتعزيز الديمقراطية

1. Amartya Sen, "Democracy as a Universal Value," *Journal of Democracy* 10, no. 3 (July 1999): 3.

2. Wilson committed the United States to World War I "for the ultimate peace of the world and for the liberation of its peoples . . . for the rights of nations great and small and the privilege of men everywhere to choose their way of life." Woodrow Wilson, "Address Recommending the Declaration of a State of War" (speech, April 2, 1917); Tony Smith, *The United States and the Worldwide Struggle for Democracy in the Twentieth Century* (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1994), 3.

3. Abraham Lincoln, "Speech at Independence Hall, Philadelphia, February 22, 1861," in *Abraham Lincoln: Speeches and Writings, 1859–1865*, ed. Don D. Fehrenbacher (New York: Library of America, 1989), quoted in Gideon Rose, "Democracy Promotion and American Foreign Policy," *International Security* 25, no. 3 (2000): 186–203; Jimmy Carter (speech, May 2, 1977), quoted in Tony Smith, *The United States and the Worldwide Struggle for Democracy in the Twentieth Century* (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1994), 239; Ronald Reagan, "We Will Be a City upon a Hill" (speech to Conservative Political Action Conference, January 25, 1974); Reagan, "Speech to Republican National Convention" (August 19, 1976); Reagan, "America's Purpose in the World" (speech to Conservative Political Action Conference, March 17, 1978).

4. *The Universal Declaration of Human Rights*, UN General Assembly Resolution 217A (III) UN Doc. A/810 (1948), arts. 19-21, 29; *Charter of the Organization of American States* (1948), art. 2; *Statute of the Council of Europe* (1949), Preamble; UN General Assembly, *Declaration on the Granting of Independence to Colonial Countries and Peoples*, Resolution 1514 (XV) (December 14, 1960), art. 2.

5. UN General Assembly, *Enhancing the Effectiveness of the Principle of Periodic and Genuine Elections*, Resolution 43/157 (December 8, 1988); Conference on Security and Cooperation in Europe, *The Document of the 1990 Copenhagen Meeting of the Conference on the Human Dimension* (Copenhagen, June 29, 1990); Organization of American States, *Santiago Commitment to Democracy and the Renewal of the Inter-American System*, General Assembly Resolution 1080 (Santiago, 1991); *The Harare Commonwealth Declaration* (declaration issued by Commonwealth heads of government, Harare, Zimbabwe, 1991), art. 9; UN Human Rights Commission, *Promotion of the Right to Democracy*, Resolution 1999/57 (The reference to a "right to democracy" in the title of the resolution was controversial; a Cuban effort to delete the term was defeated by a vote of 28 to 12 with 13 abstentions); Roland Rich, "Bringing Democracy into International Law," *Journal of Democracy* 12, no. 3 (July 2001): 24–25. Regarding a "democratic entitlement," see Gregory H. Fox, "The Right to Political Participation in International Law," in *Democratic Governance and International Law*, ed. Gregory H. Fox and Brad R. Roth (Cambridge: Cambridge University Press, 2001); Thomas Frank, "The Emerging Right to Democratic Governance," *American Journal of International Law* 86 (January 1992): 46–91; and Henry J. Steiner, "Political Participation as a Human Right," *Harvard Human Rights Year Book*, 1 (1988).

6. UN General Assembly, *United Nations Millennium Declaration*, Resolution 55/2 (September 8, 2000), sec. V, arts. 24–25; Organization of American States General Assembly, *Inter-American Democratic Charter* (resolution, Lima, September 11, 2001); The New Partnership for Africa's Development, *Declaration on Democracy, Political, Economic and Corporate Governance* (Durban, South Africa, July 7, 2002), paragraphs 4, 7.

7. See Sen, "Democracy as a Universal Value," 5. Sen argues that universal consent is not necessary for a value to be universal. "Rather, the claim of a universal value is that people anywhere may have reason to see it as valuable" (p. 12).

8. World Conference on Human Rights, Vienna Declaration and Programme of Action, A/CONF.157/23 (Vienna, June 14–15, 1993), art. 8; Final Warsaw Declaration: Toward a Community of Democracies (Warsaw, June 27, 2000); Mark Malloch Brown, "Foreword," in United Nations Development Program, *Human Development Report 2002: Deepening Democracy in a Fragmented World* (New York: Oxford University Press, 2002); Bureau of Democracy, Human Rights, and Labor, U.S. Department of State, "Democracy," www.state.gov/g/drl/democ/.

9. Final Warsaw Declaration; Final Communiqué of the Community of Democracies Convening Group, Organization of American States Meeting of Regional and Multilateral Organizations on Promoting and Defending Democracy, February 21, 2001, par. 5. The Clinton administration was deeply involved in initiating the Community of Democracies process and convening the meeting in Warsaw. The ten convening countries were Chile, the Czech Republic, India, Mali, Mexico, Poland, Portugal, South Africa, South Korea, and the United States. For the second biannual meeting of the Community of Democracies in Seoul in November 2002, the Bush administration moved the process forward by ensuring that some countries with a more debatable commitment to democracy were invited only as observers.

10. UN Millennium Declaration, sec. V, arts. 24–25.

11. Ronald Reagan, "Evil Empire Speech" (speech to the House of Commons, June 8, 1982).

12. The relationship between the U.S. political parties and the party institutes (IRI and NDI) is unofficial, and Congress has made NED funding contingent on separation between each party's national committee and its party institute. On its Web site, IRI curiously calls itself a "nonpartisan organization" and avers that "IRI is not part of the Republican Party of the United States" without further comment on its relationship with the party; www.iri.org and www.iri.org/about.asp.

13. The United States provided $9.4 billion in foreign aid in 2000, including $8.0 billion in bilateral aid and $1.4 billion through multilateral organizations. Carol Lancaster, *Transforming Foreign Aid: Unites States Assistance in the 21st Century* (Washington, D.C.: Institute for International Economics, 2000), 10–11. The estimate of $700 million of U.S. funding for democracy and governance programs in 2000 is a typical one. For example, Thomas Carothers, *The Clinton Record on Democracy Promotion*, Working Paper 16 (Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, 2000), 4.

14. "Independent Auditor's Report," *National Endowment for Democracy 2000 Annual Report*, 3, available at www.ned.org/publications/00annual/pdf/AuditorsReport.pdf. For fiscal 2005, the administration proposed a substantial increase in funding for NED.

15. Thomas Melia of NDI coined this phrase during the 1990s.

16. Bill Clinton, "A New Democratic Lays Out His Plan: A New Covenant for American Security," *Harvard International Review* 14, no. 4 (1992): 26 (article adapted from speech at Georgetown University, December 12, 1991); Anthony Lake, assistant to the president for national security affairs, "From Containment to Enlargement" (speech at Nitze School of Advanced International Studies, Johns Hopkins University, Washington, September 21, 1993); Clinton, *A National Security Strategy of Engagement and Enlargement* (Washington, D.C.: White House, 1996); Strobe Talbott, "Democracy and the National Interest," *Foreign Affairs* 75, no. 6 (1996): 47–63.

17. Carothers, *Clinton Record on Democracy Promotion*, 5.

18. George W. Bush, "Presidential Debate at Wake Forest University" (answer in

presidential debate, October 11, 2000); William Drozdiak, "Bush Plan Worries Europeans: Removing U.S. Troops From Balkans Is Seen as Divisive," *Washington Post*, October 24, 2000.

19. Colin Powell, "Speech at the Republican Convention" (July 30, 2000).

20. Roger Winter, assistant administrator for democracy, conflict, and humanitarian assistance, U.S. Agency for International Development (USAID) (testimony to Senate Appropriations Committee Subcommittee on Foreign Operations, March 6, 2002); George W. Bush, "Remarks by the President at United Nations Financing for Development Conference" (Monterrey, Mexico, March 22, 2002); USAID, "Millennium Challenge Account Update, Fact Sheet" (June 3, 2002); cf. George W. Bush, "Remarks by the President on Global Development" (speech at Inter-American Development Bank, Washington, March 14, 2002). Bush signed the law establishing the Millennium Challenge Corporation (MCC) on January 23, 2004. The adminstration's plan is to increase core foreign assistance by 50 percent over three years, resulting in a $5 billion annual increase by fiscal 2006. The MCC has proposed indicators for assessing whether countries meet the three requirements for Millennium Challenge Account assistance. To meet the eligibility test for "governing justly," countries must score well on several democracy "indicators," as measured in part by Freedom House's annual survey of respect for political rights and civil liberties. See Jennifer Windsor, "Democracy and Development: The Evolution of U.S. Foreign Assistance Policy," *Fletcher Forum of World Affairs* 27, no. 2 (summer–fall 2003): 145.

21. For example, John Shattuck, assistant secretary of state for democracy, human rights, and labor (testimony to U.S. House of Representatives Committee on International Relations, September 17, 1997); Center for Democracy and Governance, USAID, *User's Guide* (Washington, D.C.: USAID, 2000), 2; Center for Democracy and Governance, USAID, *Democracy and Governance: A Conceptual Framework* (Washington, D.C.: USAID, 1998), 5. Elections are only one category of what Thomas Carothers has called the "democracy template." He lists state institutions and civil society as the others. Carothers, *Aiding Democracy Abroad: The Learning Curve* (Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, 1999), 86–94.

22. Center for Democracy and Governance, *User's Guide*, 2.

23. The Ebert Foundation was founded in in 1925 and reestablished in 1947, the Adenauer Foundation was founded in 1956, and the Naumann Foundation was founded in 1958. Other publicly supported party-affiliated foundations are the Hanns Seidel Foundation (Christian Social Union) and the Heinrich Boll Foundation (Greens). Regarding the amount of funding for the German political party foundations, see Konrad Adenauer Stiftung Web site, www1.kas.de/stiftung/englisch/intro.html (annual budget of 200 million marks or approximately $118 million); Freidrich Ebert Stiftung Web site, www.fes.de/intro_en.html (€110 million or more than $125 million in 2002); Michael Pinto-Duschinsky, "Parties and Candidates: Political Foundations," Administration and Cost of Elections Project, www.aceproject.org/main/ english/pc/pcd01b05.htm (citing a 1996 report by the Naumann Foundation); Carothers, *Aiding Democracy Abroad*, 141 (putting the annual budget of the Adenauer Stiftung at $130 million). See also Larry Diamond, "Promoting Democracy in the 1990s: Actors, Instruments, and Issues," in *Democracy's Victory and Crisis*, ed. Axel Hadenius (Cambridge: Cambridge University Press, 1997), 314–15.

24. Sarah E. Mendelson, "Democracy Assistance and Political Transition in Russia," *International Security* 25, no. 4 (spring 2001): 74. Mendelson sees Western democracy

NGOs as transnational "advocacy networks" as described by Margaret Keck and Kathryn Sikkink; see Keck and Sikkink, *Activists Beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics* (Ithaca, N.Y.: Cornell University Press, 1998). Democracy NGOs, like other transnational civil society movements, constitute what Ann Florini has called a "third force" of international democracy promotion. Ann M. Florini, ed., *The Third Force: The Rise of Transnational Civil Society* (Tokyo and Washington: Japan Center for International Exchange and the Carnegie Endowment for International Peace, 2000).

الفصل الثالث: الانتخابات ومراقبة الانتخابات

1. UN secretary general Kofi Annan, "Closing Remarks to the Ministerial" (Warsaw, June 27, 2000).

2. Fareed Zakaria, *The Future of Freedom: Illiberal Democracy at Home and Abroad* (New York: Norton, 2003), 17.

3. Zakaria, *Future of Freedom*, 18.

4. Jack Snyder, *From Voting to Violence: Democratization and Nationalist Conflict* (New York: Norton, 2000), 16.

5. Amy Chua, *World on Fire: How Exporting Free Market Democracy Breeds Ethnic Hatred and Global Instability* (New York: Doubleday, 2003), 194.

6. Samuel Huntington, *The Third Wave* (Norman: University of Oklahoma Press, 1991), 9.

7. *The Universal Declaration of Human Rights*, art. 21(3); UN General Assembly, *International Covenant on Civil and Political Rights*, Resolution 2200A (XXI), UN Doc. A/6316 (December 16, 1966), art. 25.

8. "American Convention on Human Rights" (signed at San José, Costa Rica, November 22, 1969; entered into force July 18, 1978), art. 23(1)(b) ("Every citizen shall enjoy the following rights and opportunities . . . to vote and to be elected in genuine periodic elections, which shall be by universal and equal suffrage and by secret ballot that guarantees the free expression of the will of the voters"); Conference on Security and Cooperation in Europe, *The Document of the 1990 Copenhagen Meeting of the Conference on the Human Dimension of the CSCE* (Copenhagen, June 29, 1990), arts. 5–7 ("The will of the people, freely and fairly expressed through periodic and genuine elections, is the basis of the authority and legitimacy of all government"), art. 6; Council of Europe, *Protocol (No. 1) to the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms*, (Paris, 1952), art. 3 (in which the parties "undertake to hold free elections at reasonable intervals by secret ballot"); Organization of African Unity, *The African Charter on Human and People's Rights*, OAU Doc. CAB/LEG/67/3 rev. 5 (Banjul, Gambia, June 27, 1981), art. 13; Inter-Parliamentary Council, *Declaration on Criteria for Free and Fair Elections*, 154th Session (Paris, March 26, 1994), art. 1. Organization of African Unity, *The African Charter for Popular Participation in Development and Transformation* (Arusha, 1990), art. 10 ("Popular participation is the fundamental right of the people to fully and effectively participate in the determination of the decisions which affect their lives"); African Union, *The Durban Declaration in Tribute to the Organization of African Unity on the Occasion of the Launching of the African Union* (Durban, South Africa, July 11, 2002), art. 10 (calling for Africa to be "governed

on the basis of democracy and by governments emanating from the will of the people expressed through transparent, free and fair elections"); Organization of American States, *American Declaration of the Rights and Duties of Man*, General Assembly Resolution 30, art. 20 (elections "shall be honest, periodic and free"); UN Human Rights Commission, *Promoting and Consolidating Democracy*, Resolution 2000/47, par. 1(d)(ii).

9. Elizabeth Spiro Clark, "Why Elections Matter," *Washington Quarterly* (summer 2000) 32.

10. Adrian Karatnycky, "The 1998 Freedom House Survey: The Decline of Illiberal Democracy," *Journal of Democracy* 10, no. 1 (January 1999): 112–25.

11. Generally, the plural "elections" is preferable if the reference is to parliamentary or legislative contests (because there is more than one contest to be decided) or if there is more than one body being chosen (as when presidential and legislative elections or parliamentary and local elections are held simultaneously).

12. Subclassification is possible, for example, "back-sliding" elections as a subcategory of consolidating elections in which a country holds elections to "disguise a deteriorating democratic process" while it appears to be failing to hold on to democratic gains or "managed transition" elections as a subcategory of transitional elections, where existing power holders hold elections as a part of a managed reform process. See International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA), *The Future of International Electoral Observation: Lessons Learned and Recommendations* (Stockholm: International IDEA, 1999), 4; National Democratic Institute for International Affairs (NDI), "Lessons Learned and Challenges Facing International Election Monitoring" (paper prepared by Patrick Merloe, April 1999).

13. Commonwealth Heads of Government, "Declaration" (Kuala Lumpur, 1989), cited in Amanda Sives, "Adding Value to the Commonwealth Democracy Programme: ACPSU Submission to the High Level Review Group" (evaluation paper, Institute for Commonwealth Studies, London, n.d.), 3; Organization on Security and Cooperation in Europe, *Document of the Copenhagen Meeting of the Conference on the Human Dimension of the CSCE* (Copenhagen, June 29, 1990), art. 8. The article adds, "They will also endeavor to facilitate similar access for election proceedings held below the national level"; "Israeli-Palestinian Interim Agreement on the West Bank and Gaza Strip" Annex II, Protocol Concerning Elections (Washington, September 28, 1995), art. V, sections 2, 3 and 11 and appendix 2, part A; Commission of the European Communities, "Communication from the Commission on EU Election Assistance and Observation" (report, Brussels, April 11, 2000), 3.

14. For example, George M. Houser, American Committee on Africa (letter, March 4, 1980), http://richardknight.homestead.com/files/zimletmarch80.htm; American Committee on Africa, "America Observers Report Intimidation in Rhodesian Elections" (press release, New York, February 20, 1980), http://richardknight.homestead.com/files/zimintimidation.htm.

15. See Larry Garber, *Guidelines for International Election Observing* (Washington, D.C.: International Human Rights Law Group, 1984), annex I, 94–96, citing, for example, British Parliamentary Human Rights Group, *The Election in El Salvador in March 1982* (London: British Parliamentary Human Rights Group, 1982); The Disarm Education Fund, *Eyewitness Report on the Salvadoran Elections* (New York: Disarm Education Fund, 1982); Freedom House, *Report of the Freedom House Mission to Observe the Election in El Salvador, March 28, 1982* (Washington, D.C.: Freedom House, 1982);

Robert L. Wenman, member of Parliament, Canada, *Report on the El Salvadoran Elections and Central America* (Ottawa: Parliament of Canada, 1982).

16. There is no single acronym or abbreviation for nonpartisan domestic election monitoring organizations that is universally used. A 1995 publication of NDI and the National Citizens Movement for Free Elections (NAMFREL) in the Philippines suggested the abbreviation "EMO" for an election-monitoring organization. NDI and NAMFREL, *Making Every Vote Count: Domestic Election Monitoring in Asia*, (Washington, D.C.: NDI, 1996), 3. The book was translated into the Indonesian language, and the term became part of the lexicon in Indonesia for transitional elections in 1999. It has also been used in other Asian countries. It has not become a commonly recognized acronym outside the region, but neither has any other acronym or shorthand term for nonpartisan domestic election monitoring organizations.

17. International IDEA, *Future of International Electoral Observation*, 3.

18. International IDEA, *Code of Conduct: Ethical and Professional Observation of Elections* (Stockholm: International IDEA, 1997), 8.

19. "Usually the distinction [between observation and monitoring] is made by the length of the period during which the election is being watched. Observation, then, is restricted to the actual election day(s) and (part of) the counting of the votes during the day(s) afterwards. Monitoring covers a much longer period and includes the months prior to the actual election day(s)." D. Foeken and T. Dietz, "Of Ethnicity, Manipulation and Observation: the 1992 and 1997 Elections in Kenya," in *Election Observation and Democratization in Africa*, ed. Jon Abbink and Gerti Hesseling (New York: St. Martin's Press, 2000), 136.

20. For example, Krishna Kumar, ed., *Postconflict Elections, Democratization & International Assistance* (Boulder, Colo.: Lynne Reinner, 1998); Michael W. Doyle, Ian Johnstone, and Robert C. Orr, ed., *Keeping the Peace: Multidimensional UN Operations in Cambodia and El Salvador* (Cambridge: Cambridge University Press, 1997); Janet E. Heininger, *Peacekeeping in Transition: The United Nations in Cambodia* (New York: Twentieth Century Fund Press, 1994); NDI, *Nation Building: The U.N. and Namibia* (Washington, D.C.: NDI, 1990).

21. The country ratings are from Freedom House, *Democracy's Century: A Survey of Global Political Change in the 21st Century* (n.d.), available at www.freedomhouse.org. The database includes only countries that have populations of more than 600,000. The data cover all countries rated as "democratic" by Freedom House that held their first multiparty elections after 1989. All these countries would probably be considered Third Wave democracies. The database also includes all elections in countries rated as "authoritarian" or as "restricting democratic practices" that have had at least one election witnessed by international observers. The data do not include Third Wave democracies, however, that made transitions before 1989, or states that have never allowed international observers. Beginning with the first competitive election or the first election subject to international observation, whichever comes first, the data include all national elections in the selected countries. I consider elections for different national offices held on the same date (for example, presidential and legislative elections) to be one election but count them as separate elections if they are held on different dates. The data do not count runoff elections or re-polling as separate elections. Yugoslavia (Serbia and Montenegro) is counted in both categories, but the republics of Serbia and Montenegro are not counted as seperate countries even though the database includes elections in these republics.

In addition to national elections in sovereign countries, the study includes elections

in the Hong Kong Special Administrative Region of China, in the West Bank and Gaza, and in the republics of Serbia and Montenegro, which are in a federation. Each of these jurisdictions operates for purposes of elections more like an independent country than a more typical subnational entity. Bosnia and Herzegovina is included as a democracy even though, as of 2000, Freedom House rated it a "protectorate." Freedom House rated the Federal Republic of Yugoslavia as "authoritarian" as of 2000, but because of the dramatic transition in Yugoslavia in September 2000, I have considered it a democracy in categorizing all elections in Yugoslavia, Serbia, or Montenegro since then.

22. Hrair Balian, "Ten Years of International Election Assistance and Observation" (article, OSCE Office of Democratic Institutions and Human Rights, Warsaw, 2001), 4.

23. A coalition of 20 national organizations, including People for the American Way, the NAACP, and the American Civil Liberties Union, monitored the 2002 Florida election. The Center for Democracy, a nongovernmental election monitoring organization, contracted with Miami-Dade officials to provide observers. Tatsha Robertson, "Outside Monitors to Keep Eye on Florida Votes," *Boston Globe*, November 5, 2002. The OSCE's Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR) also sent a team of monitoring experts. OSCE/ODIHR, *United States of America, General Elections, 5 November 2002, Implementation of Election Reforms* (Warsaw: OSCE, 2003).

الفصل الرابع : من المنظمات غير الحكومية إلى المنظمات الحكومية الدولية:

القوى الفاعلة في المراقبة الدولية للانتخابات

1. UN General Assembly Resolution 174 (II) (November 21, 1947).

2. *Human Rights Questions Including Alternative Approaches for Improving the Effective Enjoyment of Human Rights and Fundamental Freedoms: Enhancing the Effectiveness of the Principle of Periodic and Genuine Elections*, Report of the Secretary General, A/46/609 (November 19, 1991), para. 12.

3. UN Security Council Resolution 435 (September 29, 1978), para. 3.

4. Larry Garber and Clark Gibson, "Review of United Nations Electoral Assistance, 1992–93" (report, United Nations Development Program, Project INT/91/033, August 18, 1993), 19; Marjorie Ann Browne, *United Nations Peacekeeping: Issues for Congress* (Washington, D.C.: Congressional Research Service, updated February 23, 2001), 7; UN General Assembly Resolution 44/10 (October 23, 1989).

5. UN General Assembly Resolution 45/2 (October 10, 1990).

6. UN General Assembly Resolution 43/157 (December 8, 1988). See, generally, Nigel White, "The United Nations and Democracy Assistance: Developing Practice within a Constitutional Framework," in *Democracy Assistance: International Co-Operation for Democratization*, ed. Peter Burnell (Portland, Ore.: Frank Cass, 2000), 67–89.

7. UN General Assembly Resolution 46/137 (December 17, 1991).

8. UN General Assembly Resolution 46/137 (December 17, 1991), sec. 4.

9. UN General Assembly Resolution 47/138 (December 18, 1992).

10. For example, UN General Assembly Resolution 56/159 (December 19, 2001); UN General Assembly Resolution 54/173 (December 17, 1999).

11. Electoral Assistance Division, Department of Political Affairs, United Nations, www.un.org/Depts/dpa/ead/website9.htm; Report of the Secretary General, *Enhancing*

the Effectiveness of the Principle of Periodic and Genuine Elections, A/56/344 (October 19, 2001), para. 27.

12. International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA), *Democracy and Global Co-operation at the United Nations* (Stockholm: International IDEA, 2000), 6.

13. UN General Assembly Resolution 46/137 (1992); Electoral Assistance Division, Department of Political Affairs, United Nations, www.un.org/Depts/dpa/ead/eadhome.htm.

14. "Note of Guidance for UNDPA and UNDP on Electoral Assistance," January 2001, reprinted in the Report of the Secretary General, *Enhancing the Effectiveness of the Principle of Periodic and Genuine Elections*, A/56/344, annex II (October 19, 2001), 2–3.

15. UN General Assembly Resolution 56/159 (December 19, 2001), para. 3, 6, 11, 12.

16. Report of the Secretary General, *Enhancing the Effectiveness of the Principle of Periodic and Genuine Elections* (2001), para. 30.

17. Report of the Secretary General, *Enhancing the Effectiveness of the Principle of Periodic and Genuine Elections* (2001), para. 30.

18. Report of the Secretary General, *Enhancing the Effectiveness of the Principle of Periodic and Genuine Elections* (2001), para. 40, 43–48.

19. Ibid., para. 34.

20. UN General Assembly Resolution 58/280 (July 25, 2001).

21. Commission of the European Communities, "Communication on EU Election Assistance and Observation" (report, Brussels, April 11, 2000), 3.

22. Council of Europe, *Vienna Declaration* (declaration of heads of state and government of member states of Council of Europe, October 9, 1993).

23. Amanda Sives, "Adding Value to the Commonwealth Democracy Programme: A CPSU Submission to the High Level Review Group" (evaluation paper, Institute of Commonwealth Studies, London, n.d.), 3.

24. Organization for Security and Cooperation in Europe (OSCE), Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR), "Election Observation," www.osce.org/odihr/elections/.

25. Hrair Balian, "Ten Years of International Election Assistance and Observation" (article, OSCE/Office of Democratic Institutions and Human Rights, Warsaw, 2001), 3–4.

26. OSCE, "Observation of the Parliamentary Elections Held in the Republic of Albania, May 26 and June 2, 1996" (postelection statement, Tirana, Albania, n.d.), 3–7.

27. Commission of the European Communities, "Communication on EU Election Assistance," 3.

28. International IDEA, "Mission Statement" (June 15, 1999), www.idea.int/institute/1-03.html.

29. International IDEA, "Mission Statement."

30. International IDEA, *The Future of International Electoral Observation: Lessons Learned and Recommendations* (Stockholm: International IDEA, 1999), 12. In addition to offering a neutral forum for developing professional standards and learning lessons, International IDEA has also carried out its own "capacity-building" programs. It offers technical assistance, including assistance to domestic election-monitoring organizations.

31. The International Foundation for Election Systems was founded in 1987, at the urging of USAID, to provide professional advice and technical assistance to electoral

authorities in new and emerging democracies. Initially focused on election planning and administration, the foundation has since expanded its programs into the areas of rule of law, governance, and civil society.

32. International Foundation for Election Systems, "New Initiatives: Description of Services," www.ifes.org//new_initiatives/new_initiatives.htm.

الفصل الخامس : جيمي كارتر وشيوع الرصد الدولي للانتخابات

1. Jimmy Carter, "Nobel Lecture" (Oslo, December 10, 2002).

2. Gunnar Berge, "Nobel Award Ceremony Address" (Oslo, December 10, 2002).

3. Jimmy Carter, interview with the author, July 16, 2003.

4. Douglas Brinkley, *The Unfinished Presidency: Jimmy Carter's Journey Beyond the White House* (New York: Viking, 1998), 228–30.

5. Jimmy Carter, interview with the author, July 16, 2003; Jimmy Carter, "Free Elections Are Only the Beginning," *Foreign Service Journal*, February 2001.

6. National Republican Institute for International Affairs and National Democratic Institute for International Affairs (NRI/NDI), *The May 7, 1989 Panamanian Elections: International Delegation Report* (Washington, D.C.: NRI/NDI, 1989), 10–11; Brinkley, *Unfinished Presidency*, 278–80.

7. Carter, "Free Elections Are Only the Beginning"; Jimmy Carter, *Talking Peace* (New York: Dutton Childrens' Books, 1993, 1995), 132; NRI/NDI, *The May 7, 1989 Panamanian Elections* (Washington, D.C.: NRI/NDI, 1989), 55–57; Communicado de la Conferencia Episcopal Panama, May 8, 1989, reprinted in NRI/NDI, *Panama Report*, appendix 10, p. 90.

8. Carter, "Free Elections Are Only the Beginning"; Carter, *Talking Peace*, 132–33.

9. Election Tribunal, Decreto 58 (May 10, 1989), reprinted in NRI/NDI, *Panama Report*, appendix 18, p. 116; NRI/NDI, *Panama Report*, 59.

10. E. J. Dionne Jr., "Carter Begins to Shed Negative Public Image," *New York Times*, May 18, 1989; *New Republic*, May 1989, cited in Brinkley, *Unfinished Presidency*, 287.

11. Brinkley, *Unfinished Presidency*, 288.

12. Council of Freely Elected Heads of Government, *Observing Nicaragua's Elections, 1989–1990* (Atlanta: Carter Center, 1990), 15, appendix 3, p. 45, and appendix 4, pp. 46–48. Since his presidency, President Carter had maintained good relations with Daniel Ortega and the Sandinista government. In August 1989, just before the invitation to observe the elections was issued, a Carter representative attended a celebration of the tenth anniversary of the Sandinista revolution in Managua.

13. Jimmy Carter, interview with the author, July 16, 2003. Indeed, polls conducted for the Sandinista government by prominent American pollster Stanley Greenberg showed Ortega with a considerable lead, and a *Washington Post*/ABC News poll five days before the election showed Ortega winning comfortably. Brinkley, *Unfinished Presidency*, 303 (saying that Carter predicted a Sandinista victory to reporters on February 7, 1990); Robert A. Pastor, *Not Condemned to Repetition: The United States and Nicaragua, Second Edition* (Boulder, Colo.: Westview Press, 2002), 255; Robert Kagan, *A Twilight Struggle: American Power and Nicaragua, 1977–1990* (New York: Free Press, 1996), 706. Although he had seen conflicting polls and carefully avoided any pub-

lic predictions. Carter also had guessed that the Sandinistas would prevail; Jimmy Carter, interview with the author, July 16, 2003.

14. Pastor, *Not Condemned to Repetition,* 232, 251; Robert A. Pastor, "Comment: Mediating Elections," *Journal of Democracy* 9, no. 1 (January 1998); Robert A. Pastor, "Nicaragua's Choice: The Making of a Free Election," *Journal of Democracy* 1, no. 3 (summer 1990).

15. Brinkley, *Unfinished Presidency,* 298; Pastor, *Not Condemned to Repetition,* 237, 239, 241–45.

16. Council of Freely Elected, *Nicaragua Report,* 17–18; Brinkley, *Unfinished Presidency,* 298, 301. Pastor, *Not Condemned to Repetition,* 241–44, 254 Regarding the Esquipulas agreement, see James D. Rudolph, ed., *Nicaragua: A Country Study* (Washington, D.C.: Library of Congress, 1994), 47–48.

17. Brinkley, *Unfinished Presidency,* 298–303; Kagan, *Twilight Struggle,* 706.

18. Council of Freely Elected, *Nicaragua Report;* Brinkley, *Unfinished Presidency,* 303. Latin American leaders on the delegation included George Price, prime minister of Belize; Rafael Caldera, former president of Venezuela; Daniel Oduber, former president of Costa Rica; Raúl Alfonsín, former president of Argentina; Alfonso Lopez Michelsen, former president of Colombia; and Rodrigo Carazo Odio, former president of Costa Rica. U.S. senators who participated included John Danforth (Republican, Mo.), Christopher Dodd (Democrat, Conn.), Patrick Leahy (Democrat, Vt.), Clairborne Pell (Republican, R.I.), and Larry Pressler (Republican, S.D.). House members were Douglas Bereuter (Republican, Neb.), David Bonior (Democrat, Mich.), Elton Gallegly (Republican, Calif.), Ben Jones (Democrat, Ga.), Bill Richardson (Democrat, N.M.) and Olympia Snowe (Republican, Maine). Dan Evans, former U.S. senator and Washington governor, cochaired the U.S. group. The group also included former first lady Rosalyn Carter; Bruce Babbitt, former governor of Arizona; Mike O'Connell, former governor of Nevada; and John Whitehead, former deputy secretary of state. About 1,500 foreign journalists were also present in the country.

19. Pastor, *Not Condemned to Repetition,* 238, 240–41, 249–52. The OAS hired PVT experts Glenn Cowan and Larry Garber of NDI to advise on the design and implementation of a parallel vote tabulation. See chapter 13 for further discussion of quick counts and PVTs.

20. Brinkley, *Unfinished Presidency,* 306–7; Pastor, *Not Condemned to Repetition,* 262; Council of Freely Elected, *Nicaragua Report,* 25.

21. Brinkley, *Unfinished Presidency,* 307, 311; Carter, *Talking Peace,* 137.

22. Brinkley, *Unfinished Presidency,* 309.

23. Carter Center's Council of Freely Elected Heads of Government and the National Democratic Institute for International Affairs (NDI), *1990 Elections in the Dominican Republic: Report of an Observer Delegation* (Washington, D.C.: Council of Freely Elected Heads of Government and NDI, 1990); NDI and Council of Freely Elected Heads of Government, *The 1996 Presidential Election in the Dominican Republic* (Washington, D.C.: NDI and Carter Center, 1996), 5.

24. Jimmy Carter to Dr. Froilan J. R. Tavares, Electoral Board chair, letter, June 13, 1990, quoted in Brinkley, *Unfinished Presidency,* 312; Council of Freely Elected Heads of Government and NDI, *1990 Elections in the Dominican Republic,* 20.

25. Carter, *Talking Peace,* 142.

26. The Commonwealth Secretariat, the Organization of African Unity (OAU), and several governmental and private organizations also sent observers. For the OAU, the Zam-

bian elections marked the organization's first foray into election observation in a sovereign African country. (On the NDI—Carter Center support for domestic monitors, see chapter 11.) A consortium of international donors, including Japan, the United States, and several European countries, funded these efforts. The Carter Center—NDI project received direct support from the governments or international aid agencies of Denmark, Finland, Germany, the Netherlands, Norway, Sweden, and the United States and coordinated support given directly to Zambian monitoring groups by Canada and the United Kingdom.

27. NDI and Carter Center, *The October 31, 1991, Elections in Zambia* (Washington, D.C.: NDI, 1992), 11–12, and appendix 4.

28. Eric Bjornlund, Michael Bratton, and Clark Gibson, "Observing Multiparty Elections in Africa: Lessons from Zambia," *African Affairs* 91 (1992): 425; *Times of Zambia*, October 24 and 25, 1991, reprinted NDI and Carter Center, *Elections in Zambia*, appendix 14, p. 141.

29. Carter had left Atlanta for Zambia without yet learning about the logistical breakdown. He only learned of the problem when he asked about the seals in a meeting with domestic monitoring groups after his arrival in Lusaka shortly before election day. None of them appeared to be familiar with the seals; some suggested that the election commission had misled the former president about their intentions to use the seals. Only then, in front of a couple dozen Zambians and Americans, did one of Carter's own staffers step in to tell him about the mistake. Carter was furious.

30. Benjamin Mibenge, foreign minister and United National Independence Party campaign chair, Paper, October 1991, reprinted in NDI—Carter Center, *Elections in Zambia*, appendix 17, p. 159; NDI—Carter Center, *Elections in Zambia*, 49.

31. NDI—Carter Center, *Elections in Zambia*, 50. In response, President Carter undertook to forgo announcing any PVT results until consulting with the election commission and the contending political parties. Jimmy Carter to Mathew Nglube, letter, October 30, 1991, reprinted in NDI—Carter Center, *Elections in Zambia*, appendix 18, p. 164.

32. National Address of President Kenneth Kaunda (October 30, 1991), reprinted in NDI—Carter Center, *Elections in Zambia*, appendix 16, p. 149.

33. Carter Center, "Elections Monitored by the Carter Center," December 2002, www.cartercenter.org/documents/nondatabase/electionstats.pdf. Beginning in 1997, Carter Center teams observed village elections in China on nine different occasions, and the center has hosted observers from China to U.S. elections. The center's willingness to take seriously these fundamentally constrained local elections in China, despite that country's poor human rights record and rejection of multiparty democracy, is consistent with Carter's long-standing belief in the value of international engagement.

34. Jimmy Carter, interview with the author, July 16, 2003. Sonn later became the South African ambassador to the United States.

35. Carter Center, "Elections Monitored by the Carter Center."

36. Marc Lacey, "Kenya's Ruling Party Is Defeated after 39 Years," *New York Times*, December 30, 2002.

الفصل السادس : نحو انتخابات حرة ونزيهة؟

1. Kondwane Chirambo, "SADC Must Establish Election Observation Criteria," *Elections 2000*, June 13, 2000; www.sardc.net/sd/elections2000/ namibia_sadc.html.

2. *Universal Declaration of Human Rights*, art. 21(3) ("... periodic and genuine elections which shall be by universal and equal suffrage and shall be held by secret vote or by equivalent free voting procedures"); International Covenant on Civil and Political Rights, art. 21(3) ("genuine periodic elections which shall be by universal and equal suffrage and shall be held by secret ballot ..."); *American Declaration of the Rights and Duties of Man*, art. XX ("Every person having legal capacity is entitled ... to take part in popular elections, which shall be by secret ballot ..."); *American Convention on Human Rights*, art. 23 ("... genuine periodic elections, which shall be by universal and equal suffrage and by secret ballot"); Conference on Security and Cooperation in Europe, *Document of the Copenhagen Meeting of the Conference on the Human Dimension of the CSCE* (Copenhagen, June 29, 1990), art. 5.1 ("... by secret ballot or by equivalent free voting procedure"), art. 7.3 ("universal and equal suffrage"); *Protocol (No. 1) to the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms*, art. 3 ("secret ballot"); Inter-Parliamentary Council, *Declaration on Criteria for Free and Fair Elections* (154th Session, Paris, March 26, 1994; www.ipu.org/cnl-e/154-free.htm), art. 1 ("... universal, equal and secret suffrage").

3. *Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination*, General Assembly Resolution 2106 (XX) (December 21, 1965), art. 5 ("States Parties undertake ... to guarantee the right of everyone, without distinction as to race, color, or national or ethnic origin, to equality before the law, notably in the enjoyment of the following rights: ... (c) Political rights, in particular the right to participate in elections—to vote and to stand for election—on the basis of universal and equal suffrage, to take part in the Government as well as in the conduct of public affairs at any level and to have equal access to public service"); *Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women*, General Assembly Resolution 34/180 (December 18, 1979), art. 7 ("States Parties shall take all appropriate measures to eliminate discrimination against women in the political and public life of the country and, in particular, shall ensure to women, on equal terms with men, the right: (a) To vote in all elections and public referenda and to be eligible for election to all publicly elected bodies").

4. *International Covenant on Civil and Political Rights*, arts. 19–21. Art. 19 provides for the "right to hold opinions without interference" and "right to freedom of expression ... includ[ing] freedom to seek, receive and impart information and ideas of all kinds, regardless of frontiers, either orally, in writing or in print" subject only to restrictions "provided by law and ... necessary: (a) for respect of the rights or reputations of others; (b) for the protection of national security or of public order or of public health or morals."

5. Henry L. Stimson and McGeorge Bundy, *On Active Service in Peace and War* (New York: Harper & Brothers, 1948), 115. Stimson and Bundy wrote, "Within a week of his arrival [in Nicaragua in 1927], Stimson had succeeded in restoring general peace. He had also pledged the United States to a fair and free election, and only the redemption of this pledge could mark a real ending point of his efforts. After his return to the United States, he did much work in preparation for the 1928 elections, and was in constant touch with the officer who supervised, his friend General Frank McCoy.... McCoy organized an election of complete probity in which a full and secret suffrage was maintained.... Thus, the United States at some expense and with considerable effort succeeded in this one war in substituting ballots for bullets."

6. UN General Assembly Resolution 944 (X) (1955), cited in Rupert Emerson, *From Empire to Nation: The Rise to Self-Assertion of Asian and African Peoples* (Boston: Beacon Press, 1960), 323.

7. UN Security Council Resolution 435 (September 29, 1978); emphasis added.

8. *Document of the Copenhagen Meeting of the Conference on the Human Dimension of the CSCE,* arts. 6, 7.

9. Inter-Parliamentary Council, *Declaration on Criteria for Free and Fair Elections.* Representatives of 112 of the Inter-Parliamentary Union's 129 member parliaments were present and adopted the declaration unanimously.

10. Jørgen Elklit and Palle Svensson, "What Makes Elections Free and Fair?" *Journal of Democracy* 8, no. 3 (July 1997): 35; emphasis in original.

11. Stefan Mair, "International Election Observation: One Form of Democratization Assistance" (report, Stiftung Wissenschaft und Politik, Research Institute for International Politics and Security, Bonn, April/July 1994), 34.

12. For example, Mair, "International Election Observation," 34 ("The English-speaking world increasingly uses the metaphor of the level playing-field, on which the political parties compete, for the fairness of an election"); Patrick Merloe, "Electoral Campaigns and Pre-Election Issues: The 'Level Playing Field' and Democratic Elections" (paper presented at African Election Administrators' Colloquium, Zimbabwe, November 1994), reprinted in National Democratic Institute for International Affairs (NDI), *Democratic Elections: Human Rights, Public Confidence and Fair Competition* (Washington, D.C.: NDI, 1997); NDI, "Lessons Learned and Challenges Facing International Election Monitoring" (paper prepared by Patrick Merloe, April 1999) ("Political contestants must, in fact, be given a fair chance of reaching the voters and winning their support—that is, a reasonably 'level playing field'").

13. Organization for Security and Cooperation in Europe (OSCE), Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR), *The ODIHR Election Observation Handbook,* 4th ed. (Warsaw: OSCE/ODIHR, 1999), 4. The *ODIHR Handbook* continues, "But at a minimum it [the principle of fairness] should ensure the voter's exposure to basic information about all the contestants."

14. Elklit and Svensson, "What Makes Elections Free and Fair?" 37.

15. Theodor Hanf, Maria R. Macchiaverna, Bernard Owen, and Julian Santamaria, *Observing Democratic Elections: A European Approach* (Frieburg, Germany: Arnold Bergstraesser Institut, 1995), 17. Cf. Mair, "International Election Observation," 34 ("general, equal, secret and free").

16. Hanf et al., *Observing Democratic Elections,* 17–18.

17. Norwegian Helsinki Committee, *Election Observation: An Introduction to the Methodology and Organization* (Oslo: Norwegian Helsinki Committee, 2000), sec. 2: www.nhc.no/engelsk/reports/election/electionmanual.html. Norwegian Helsinki Committee, *Manual for Election Observation* (Oslo: Norwegian Helsinki Committee, 1996), sec. 2.

18. OSCE, *ODIHR Election Observation Handbook,* 4–5.

19. Anders Erikson, ed., *Handbook for European Union Election Observation Missions* (Stockholm: Swedish International Development Cooperation Agency, 2002), 12. (These criteria are not directly comparable to those offered by the Bergstraesser Institute, the Norwegian Helsinki Committee, and ODIHR.)

20. NDI, "Lessons Learned and Challenges Facing International Election Monitoring."

21. O. van Cranenburgh, "Democratization in Africa: the Role of Election Observation," in *Election Observation and Democratization in Africa,* ed. Jon Abbink and Gerti Hesseling (London: Macmillan, and New York: St. Martin's Press, 2000), 30.

22. Cited in D. Foeken and T. Dietz, "Of Ethnicity, Manipulation and Observation:

The 1992 and 1997 Elections in Kenya," in *Election Observation and Democratization in Africa*, ed. Abbink and Hesseling, 140.

23. Amanda Sives, "Adding Value to the Commonwealth Democracy Programme: A CPSU Submission to the High Level Review Group" (evaluation paper, Institute of Commonwealth Studies, London, n.d.), 4.

24. European Union Observation Unit, "Statement by European Union Special Representative, Glenys Kinnock MEP" (postelection statement, Phnom Penh, July 29, 1998), 1; reprinted in NDI, *The July 26, 1998 Cambodian National Assembly Elections* (Washington, D.C.: NDI, 1999) appendix S.

25. Committee on Development and Cooperation, European Parliament, January 9, 2001, quoted in *Handbook for European Union Election Observation Missions*, ed. Erikson, 3.

26. An NDI delegation apparently last assessed elections as "free and fair" in Czechoslovakia and Hungary in 1990. "Statement by the International Observer Delegation to the Czech and Slovak Federative Republic Elections" (post-election statement, Prague, June 10, 1990), 1 ("We believe that these elections have been free and fair and that the international community should respect and support the results"); "Final Statement: International Delegation to Hungary's Parliamentary Elections" (postelection statement, Budapest, March 26, 1990), 2 ("If the tabulation and the second round of elections are conducted in a similar manner as what we expect, then Hungary's new government will receive the internal and international legitimacy that derives from a free and fair election"). There was no NDI policy on whether to use the free and fair phrase and each delegation or mission was semiautonomous, but there was a general aversion to its use among the senior staff.

27. Senator Alan Ferguson, "Transcript of Delegation Press Conference," June 29, 2000, in Parliament of the Commonwealth of Australia, *The Parliamentary Elections in Zimbabwe, 24–25 June 2000: Report of the Australian Parliamentary Observer Delegation* (Canberra, October 2000), appendix C, 72; emphasis added. Ironically, Ferguson went on to contradict himself by averring, "It is not for us, as international observers to make that judgement" but rather is a question only for the "Zimbabwean people themselves." The Election Commissions' Forum of the Southern African Development Community (SADC) concluded that those elections in Zimbabwe indeed "reflect[ed] the *will of the people*"; Kondwane Chirambo, " Zimbabweans Expressed Their Will, says SADC Parliamentarians, Commissions," *Elections 2000*, South African Development Community Web site; www.sardc.net/sd/elections2000/zimbabwe/zim_expressed.html; emphasis added.

28. Sives, "Adding Value to the Commonwealth Democracy Programme," 4; emphasis added.

29. James Rupert, "Nigeria Confirms Vote Result," *Washington Post*, March 2, 1999; emphasis added; Commission of the European Communities, "Communication on EU Election Assistance and Observation" (report, Brussels, April 11, 2000), 30.

30. International Republican Institute (IRI), *Mongolian Parliament Election Observation Mission Report, July 2, 2000*, (Washington, D.C.: IRI, 2000), 4; emphasis added.

31. Erikson, ed., *Handbook for European Union Election Observation Missions*, 3–4.

32. Mair, "International Election Observation," 35.

33. Elizabeth Spiro Clark, "Why Elections Matter," *Washington Quarterly* (Summer 2000), 38.

34. OSCE/ODIHR, OSCE Parliamentary Assembly, Council of Europe, and Euro-

pean Parliament, International Election Observation Mission, "Republic of Montenegro, Federal Republic of Yugoslavia, Early Parliamentary Elections, October 20, 2002: Statement of Preliminary Findings and Conclusions" (postelection statement, Podgorica, Montenegro: October 21, 2002), 1.

35. OSCE/ODIHR, OSCE Parliamentary Assembly, Council of Europe and European Parliament, International Election Observation Mission, "2002 Elections to the Verkhovna Rada of Ukraine, Statement of Preliminary Findings and Conclusions" (postelection statement, Kyiv, April 1, 2002), 2.

36. NDI, International Observer Delegation to the Pakistan National Elections, "Preliminary Statement" (postelection statement, Karachi, October 26, 1990), reprinted in NDI, *The October 1990 Elections in Pakistan* (Washington, D.C.: NDI, 1991), appendix 9, 159.

37. Mair, "International Election Observation," 35.

38. Cited in D. Foeken and T. Dietz, "Of Ethnicity, Manipulation and Observation: The 1992 and 1997 Elections in Kenya," in *Election Observation and Democratization in Africa*, ed. Abbink and Hesseling, 137.

39. OSCE/ODIHR Election Observation Mission—Armenia Extraordinary Presidential Election, "Preliminary Statement by the Election Observation Mission to the Extraordinary Presidential Election Second Round—30 March 1998" (postelection statement, Yerevan, April 1, 1998).

40. IRI and NDI, "Cambodian Elections: Balloting, Counting Observed Thus Far Appear to Be Significant Steps in Democratic Direction" (press release, Phnom Penh, July 28, 1998). Mair endorses this focus on a judgment about whether an election was "a step forward or backward." Mair, "International Election Observation," 36.

41. Elklit and Svensson, "What Makes Elections Free and Fair?" 39.

42. Elklit and Svensson, "What Makes Elections Free and Fair?" 43.

43. Krishna Kumar and Marina Ottaway, "General Conclusions and Priorities for Policy Research," in *Post-Conflict Elections, Democratization & International Assistance*, ed. Krishna Kumar (Boulder, Colo.: Lynne Reinner, 1998), 233.

44. See Thomas Carothers, "The Observers Observed," *Journal of Democracy*, 8, no. 3 (July 1997): 25 (observing that many election observers argue that developing countries should not be held to universal standards); NDI, *The 1989 Paraguayan Elections: Foundation for Democratic Change* (Washington, D.C.: NDI, 1989), 43. Also see Hugh McCullum and Kondwane Chirambo, "OAU Observers to Watch Zimbabwe Election Process Carefully," *Elections 2000* (June 22, 2000); www.sardc.net/sd/elections 2000/zimbabwe/zim_oau.html.

45. Patrick Merloe, "Zimbabwe: Democracy on the Line" (statement before the U.S. House of Representatives Committee on International Relations, Subcommittee on Africa, June 13, 2000).

46. "Statement of the NDI International Delegation to Mexico's July 2, 2000, Elections" (postelection statement, Mexico City, July 3, 2000), 1.

47. "Statement of the NDI Pre-Election Delegation to Armenia" (preelection statement, Yerevan, Armenia, November 23, 2002), 2.

48. European Commission, *Communication on EU Election Assistance and Observation*, 5.

49. "Note of Guidance for UNDPA and UNDP on Electoral Assistance," January 2001, reprinted in the Report of the Secretary General, *Enhancing the Effectiveness of the Principle of Periodic and Genuine Elections*, A/56/344, annex II (October 19, 2001), 2.

50. Reginald Austin, "The Challenge of Election Observation: The Zimbabwean Experience," *International IDEA News*, Stockholm, June 2002; www.idea.int/newsletters/2002_06/opinion.htm.

51. O. van Cranenburgh, "Election Observation: Policies of the Netherlands Government 1992–7," in *Election Observation and Democratization in Africa*, ed. Abbink and Hesseling, 271–72.

52. Sue Nelson, "Integrity in International Observation," *Administration and Cost of Elections (ACE)* (New York: International Foundation for Election Systems, UN Department of Economic and Social Affairs, and International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2001).

53. OSCE, *ODIHR Election Observation Handbook*, 5.

54. International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA), *The Future of International Electoral Observation: Lessons Learned and Recommendations* (Stockholm: International IDEA, 1999), 7, 9.

55. Mair, "International Election Observation," 14.

56. European Commission, *Communication on EU Election Assistance and Observation*, 17.

57. Council of the European Union, *Guidelines—EU Policy on Electoral Observation*, Council Decision 9262/98 (1998), sections 6 and 7.

58. International IDEA, *Future of International Electoral Observation*, 7.

59. European Commission, *Communication on EU Election Assistance and Observation*, 17; Erikson, ed., *Handbook for European Union Election Observation Missions*, 17.

60. International IDEA, *Future of International Electoral Observation*, 7.

61. Hanf et al., *Observing Democratic Elections*, 9–11; Norwegian Helsinki Committee, *Manual for Election Observation*, sec. 3.2 (the wording is very similar).

62. "Note of Guidance for UNDPA and UNDP on Electoral Assistance," 2.

63. Hanf et al., *Observing Democratic Elections*, 9–11. Norwegian Helsinki Committee, *Manual for Election Observation*, March 1996, section 3.2 (the wording is very similar).

64. NDI, "Memo to International Community Regarding Whether to Send International Observers to Elections in Indonesia" (memorandum, March 1999).

65. Hanf et al., *Observing Democratic Elections*, 9–11.

66. NDI and IRI, "Statement by the Pre-Election Assessment Mission" (postelection statement, Phnom Penh, Cambodia, July 14, 1998), reprinted in NDI, *July 26, 1998 Cambodian National Assembly Elections*, appendix D, 1–2. Although their decision to send observers under the circumstances was defensible, NDI and IRI ultimately failed to communicate effectively their concerns about the process in Cambodia to the international community.

67. Austin, "Challenge of Election Observation: The Zimbabwean Experience."

الفصل السابع: نطاق الرصد الدولي للانتخابات ومنهجيته

1. "Undemocratic Elections" (editorial), *New York Times*, June 27, 1999.

2. Thomas Carothers, *Aiding Democracy Abroad: The Learning Curve* (Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, 1999), 131.

3. Amanda Sives, "Adding Value to the Commonwealth Democracy Programme: A CPSU Submission to the High Level Review Group" (evaluation paper, Institute of Commonwealth Studies, London, n.d.), 3.

4. "Undemocratic Elections," *New York Times*.

5. Council of Freely Elected Heads of Government and National Democratic Institute for International Affairs (NDI) Election Observation Mission, "Post-Election Statement" (Port-au-Prince, Haiti, December 17, 1990), reprinted as appendix 10a in Council of Freely Elected Heads of Government and NDI, *The 1990 Elections in Haiti* (Washington, D.C.: NDI, 1991), 95.

6. Conference for Security and Cooperation in Europe, *Budapest Document 1994: Towards a Genuine Partnership in a New Era* (Budapest: December 5–6, 1994), par. 12; Organization for Security and Cooperation in Europe (OSCE), *The ODIHR Election Observation Handbook*, 4th ed. (Warsaw: OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, 1999), 1.

7. Stefan Mair, "International Election Observation: One Form of Democratization Assistance" (report, Stiftung Wissenschaft und Politik, Research Institute for International Politics and Security, Bonn, April/July, 1994), 19, citing Jennifer McCoy, Larry Garber, and Robert Pastor, "Pollwatching and Peacemaking," *Journal of Democracy* 2, no. 4 (fall 1991); Eric Bjornlund, Michael Bratton, and Clark Gibson, "Observing Multiparty Elections in Africa: Lessons from Zambia," *African Affairs* 9 (1992): 405–31; Bengt Save-Soderbergh, "Wachsamkeit von Anfang an," *Der Uberblick* (1993): 24–26.

8. International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA), *Code of Conduct: Ethical and Professional Observation of Elections* (Stockholm: International IDEA, 1997), 11, 19.

9. Commission of the European Communities, "Communication on EU Election Assistance and Observation" (report, Brussels, April 11, 2000), 6. The European Union *Handbook* uses essentially similar language: "An election is not a one-day event, and . . . therefore any meaningful assessment of the election process must be based on the process in its entirety." Anders Erikson, ed., *Handbook for European Union Election Observation Missions* (Stockholm: Swedish International Development Cooperation Agency, 2002), 110.

10. NDI, "Lessons Learned and Challenges Facing International Election Monitoring" (paper prepared by Patrick Merloe, April 1999).

11. Larry Garber, *Guidelines for International Election Observing* (Washington, D.C.: International Human Rights Law Group, 1984); cf. Theodor Hanf, Maria R. Macchiaverna, Bernard Owen, and Julian Santamaria, *Observing Democratic Elections: A European Approach* (Frieburg, Germany: Arnold Bergstraesser Institut, 1995), 13–15. In a footnote, Hanf and his coauthors suggest the possibility of "formalizing the status of observers in a special convention"; p. 13, n. 11; International IDEA, *Code of Conduct: Ethical and Professional Observation of Elections* (Stockholm: International IDEA, 1997); OSCE, *ODIHR Election Observation Handbook*, 6; Erikson, *Handbook for European Union Election Observation Missions*, 18–20; Council of the European Union, *Guidelines—EU Policy on Electoral Observation*, Council Decision 9262/98 (1998).

12. OSCE, *ODIHR Election Observation Handbook*, 6; Erikson, *Handbook for European Union Election Observation Missions*, 19.

13. OSCE, *ODIHR Election Observation Handbook*, 6; Erikson, *Handbook for European Union Election Observation Missions*, 19.

14. International Republican Institute, *Nicaragua Election Observation Report, November 4, 2001* (Washington, D.C.: International Republican Institute, 2002), 4.

15. Ron Gould, assistant chief electoral officer, Elections Canada, "Toward Free and Fair Elections—The Role of International Observers" (unpublished paper, 1994), 1.

16. J. Abbink, "The Organization and Observation of Elections in Federal Ethiopia: Retrospect and Prospect," in *Election Observation and Democratization in Africa*, ed. Jon Abbink and Gerti Hesseling (New York: St. Martin's Press, 2000), 169.

17. Conference on Security and Cooperation in Europe, *Document of the Copenhagen Meeting of the Conference on the Human Dimension of the CSCE* (Copenhagen, June 29, 1990), art. 8.

18. Sam Dillon and Julia Preston, "Old Ways Die Hard in Mexican Election Despite the Pledges," *New York Times*, May 9, 2000.

19. International IDEA, *Code of Conduct*, 11.

20. International IDEA, *The Future of International Electoral Observation: Lessons Learned and Recommendations* (Stockholm: International IDEA, 1999), 3. See also W. van Binsbergen and J. Abbink, "International Election Observation: A Discussion on Policy and Practice," in *Election Observation and Democratization in Africa*, ed. Abbink and Hesseling, 273.

21. O. van Cranenburgh, "Election Observation: Policies of the Netherlands Government 1992–7," in *Election Observation and Democratization in Africa*, ed. Abbink and Hesseling, 288.

22. Hanf et al., *Observing Democratic Elections*, 55.

23. International IDEA, *Code of Conduct*, sec. 27(ii)(a).

24. Hanf et al., *Observing Democratic Elections*, 55; Garber, *Guidelines for International Election Observing*, guideline VB(2), p. 33.

25. International IDEA, *Code of Conduct*, sections 19(iv), (v), (vii), (ix), and (xiii).

26. "Proposal for a Settlement of the Namibian Situation," S/12636 (April 10, 1978), para. 5; "Explanatory Statement by the Secretary-General regarding his Report Submitted pursuant to Paragraph 2 of Security Council Resolution 431 (1978) concerning the Situation in Namibia," S/12869 (September 29, 1978); emphasis added.

27. Hrair Balian, "Ten Years of International Election Assistance and Observation" (article, OSCE Office of Democratic Institutions and Human Rights, Warsaw, 2001), 3.

28. UN General Assembly, *Strengthening the Role of the United Nations in Enhancing the Effectiveness of the Principle of Periodic and Genuine Elections and the Promotion of Democratization*, Resolution 173, A/RES/54/173 (February 15, 2000), para. 6.

29. Horacio Boneo et al., "International IDEA Evaluation of the Impact of External Assistance on the Electoral Process in Nicaragua" (evaluation report, International IDEA, October 1997), 29.

30. D. Foeken and T. Dietz, "Of Ethnicity, Manipulation and Observation: The 1992 and 1997 Elections in Kenya," in *Election Observation and Democratization in Africa*, ed. Abbink and Hesseling, 137.

31. Erikson, *Handbook for European Union Election Observation Missions*, 109.

32. Sives, "Adding Value to the Commonwealth Democracy Programme," 3.

33. Boneo et al., "Impact of External Assistance on the Electoral Process in Nicaragua," 28.

34. For example, Mair argues that a plenary session with "sufficient time for a detailed discussion" is mandatory: "Before release, this final statement must be intensively discussed by a plenum of all observers." Mair, "International Election Observation," 37.

Van Binsbergen and Abbink worry about the process of arriving at a consensus statement: "Minority opinions within the team of observers are difficult to accommodate. There is great pressure toward unanimity, and there may also be pressure, to a lesser extent, towards a positive assessment." W. van Binsbergen and J. Abbink, "International Election Observation: A Discussion on Policy and Practice," in *Election Observation and Democratization in Africa*, ed. Abbink and Hesseling, 271–72.

35. Van Binsbergen and Abbink, "International Election Observation," 260.

36. J. Abbink, "The Organization and Observation of Elections in Federal Ethiopia: Retrospect and Prospect," in *Election Observation and Democratization in Africa*, ed. Abbink and Hesseling, 169.

37. OSCE/ODIHR Election Observation Mission—Armenia Extraordinary Presidential Election, "Preliminary Statement by the Election Observation Mission to the Extraordinary Presidential Election Second Round—30 March 1998" (Yerevan, postelection statement, April 1, 1998).

38. OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR), *Republic of Armenia Presidential Election, March 16 and 30, 1996: Final Report* (Warsaw: OSCE/ODIHR, April 9, 1998), 3.

39. Sarah E. Mendelson, "Democracy Assistance and Political Transition in Russia," *International Security*, 25, no. 4 (spring 2001): 101.

40. International Election Observation Mission, Russian Federation—Presidential Election, "Statement of Preliminary Findings & Conclusions" (postelection statement, Moscow, March 27, 2000), 1.

41. Robert Coalson, "OSCE Verdict on Elections Outstrips State Propaganda," *Moscow Times* (March 31, 2000).

42. Mendelson, "Democracy Assistance and Political Transition in Russia," 101.

43. OSCE/ODIHR, *Russian Federation Presidential Election 26 March 2000: Final Report* (Warsaw: OSCE/ODIHR, 2000), 5.

44. Erikson, *Handbook for European Union Election Observation Missions*, 111.

45. Jørgen Elklit and Palle Svensson, "What Makes Elections Free and Fair?" *Journal of Democracy* 8, no. 3 (July 1997): 35 38.

46. International IDEA, *Future of International Electoral Observation*, 12.

47. Melissa Estok, Neil Nevitte, and Glenn Cowan, *The Quick Count and Election Observation: An NDI Handbook for Civic Organizations and Political Parties* (Washington, D.C.: NDI, 2002), 84–99.

48. Estok, Nevitte, and Cowan, *Quick Count and Election Observation*, 81–83.

49. Garber, *Guidelines for International Election Observing*, 34.

50. NDI, "NDI International Observer Delegation to the May 16 Dominican Republic Elections: Preliminary Statement" (postelection statement, Santo Domingo, May 18, 1994), 4.

51. Carter Center and NDI, "Statement of the Carter Center/NDI Observer Delegation to the Nigerian 1999 Presidential Election, March 1, 1999" (postelection statement, Abuja, March 3, 1999), 3.

52. NDI, "NDI Election Observer Delegation Preliminary Statement," (postelection statement, Dakar, February 23, 1993), 3

53. NDI, "Preliminary Statement: NDI International Observer Delegation to the Pakistan National Elections October 8, 1993" (postelection statement, 1993), 3; reprinted in NDI, *The 1993 Elections in Pakistan* (Washington, D.C.: NDI, 1994).

54. NDI and Council of Freely Elected Heads of Government, "International Ob-

server Delegation to the June 30, 1996 Dominican Republic Presidential Election: Preliminary Statement" (postelection statement, Santo Domingo, July 1, 1996), 5.

55. International Republican Institute, "Parliamentary Elections in Mongolia" (postelection statement, Ulaan Baator, July 2, 2000).

56. Jimmy Carter, interview with the author, July 16, 2003.

57. International IDEA, *Future of International Electoral Observation*, 5.

58. Erikson, *Handbook for European Union Election Observation Missions*, 110.

59. Mair, "International Election Observation," 28.

60. NDI, "Lessons Learned and Challenges Facing International Election Monitoring."

61. United Nations Development Program (UNDP), *Transition to Democracy: Report on the UNDP Technical Assistance Programme for the 1999 Indonesian General Elections* (Jakarta: UNDP, 1999), 71–72. "By the sheer weight of information and services that it made available, the Centre became a sort of clearinghouse for ideas and people during the electoral process," concluded the UNDP report.

62. "Israeli—Palestinian Interim Agreement on the West Bank and Gaza Strip," annex II, Protocol Concerning Elections (Washington, September 28, 1995), art. V, sections 2, 3, and 11, and appendix 2, part A; author's notes, Coordination Meeting at European Commission, Brussels, October 18, 1995.

63. Boneo et al., "Impact of External Assistance on the Electoral Process in Nicaragua," 27.

الفصل الثامن: كمبوديا تحديات المراقبة الدولية للانتخابات

1. Sam Rainsy, "A Call for International Standards in Cambodia" (speech to National Press Club, Washington, April 10, 2002).

2. *Agreement on a Comprehensive Political Settlement of the Cambodia Conflict* (Paris Peace Accord), October 23, 1991, annex 5, section 4.

3. United Nations, www.un.org/Depts/DPKO/Missions/untac.htm.

4. Michael Maley, "Reflections on the Electoral Process in Cambodia," in *Peacekeeping—Challenges for the Future*, ed. Hugh Smith (Canberra: Australian Defense Studies Center, 1993).

5. Janet E. Heininger, *Peacekeeping in Transition: The United Nations in Cambodia* (New York: Twentieth Century Fund Press, 1994), 118.

6. UN Security Council Resolution 880 (1993).

7. "Paris Peace Accord," annex ii, article 5, sections 1–3, and annex v, article 5.

8. See, for example, "Calling a Coup a Coup" (editorial), *Washington Post*, July 9, 1997.

9. Philip Gourevitch, "Pol Pot's Children," *New Yorker*, August 10, 1998, 48.

10. Ung Huot and Hun Sen to the UN secretary general, October 22, 1997, "Annex I to Letter Dated 27 October 1997 from the Secretary-General Addressed to the President of the Security Council," S/1997/998, December 22, 1997.

11. For example, "Communiqué: 'Friends of Cambodia' Meeting" (press release, Bangkok, June 20, 1998), available at www.deplu.go.id/english2/pr33-98.html ("The 'Friends' [of Cambodia] encouraged the Cambodian Government to promote actively a

climate conducive to the holding of *free, fair and credible elections*"; emphasis added); Alexander Downer, "Meeting between ASEAN and the 'Friends of Cambodia'" (press release, Australian Ministry of Foreign Affairs, November 23, 1997), available at www.dfat.gov.au/media/releases/foreign/1997/fa142_97.html ("We look now to the Cambodian Government to live up to its commitments to ensure *free, fair and credible elections*"; emphasis added); Sam Rainsy, interview with Australian Broadcasting Company, "Cambodia's Opposition Threatens to Boycott July Elections," April 4, 1998, available at www.abc.net.au/ra/asiapac/archive/1998/may/raap-1may1998-8.htm ("We want to have guarantees, that the election will be *free, fair and credible*": emphasis added); Union of Cambodian Democrats, "Technical Advance Team (TAT) Report" (unpublished report, December 12, 1997), available at www.datagraphic.fr/ucd/pr07.htm ("The UCD team believes that the Hun Sen Government continues to use intimidation and political pressure to prevent the development of a competitive political environment necessary for *free fair and credible elections*"; emphasis added); and Ralph A. Boyce, Deputy Assistant Secretary for East Asian and Pacific Affairs, U.S. Department of State, "TestimonyBefore the House International Relations Committee, Subcommittee on Asia and the Pacific" (Washington, September 28, 1998) (emphasizing that elections must be "*credible*"; emphasis added).

12. James P. Rubin, spokesperson, U.S. Department of State (daily press briefing, Washington, July 23, 1998).

13. National Democratic Institute for International Affairs (NDI) and International Republican Institute (IRI), "Statement by the Pre-Election Assessment Mission" (preelection statement, Phnom Penh, July 14, 1998), reprinted in NDI, *The July 26, 1998 Cambodian National Assembly Elections* (Washington, D.C.: NDI, 1999), appendix D, pp. 1–2.

14. Special representative of the United Nations secretary general for human rights in Cambodia, "Monitoring of Intimidation and Violence: Report, 10–17 July 1998" (report, July 18, 1999), cited in NDI, *July 26, 1998 Cambodian National Assembly Elections*, 34.

15. Matt McKinney, "UN Report Sharply Criticizes Election Violence," *Cambodia Daily*, January 16, 2002, 1.

16. NDI and IRI, "Statement by the Pre-Election Assessment Mission," 1.

17. Asian Network for Free Elections—Forum-Asia, "Asian NGOs Monitor Cambodian Election: Express Concern on Pre-Election Situation," (press release, Phnom Penh, July 24, 1998), reprinted in NDI, *July 26, 1998 Cambodian National Assembly Elections*, appendix N.

18. Prendergast to Mehrotra (cable from UN New York to secretary general's special representative in Phnom Pehn, dated July 14, 1998).

19. NDI and IRI, *The Continuing Crisis in Cambodia: Obstacles to Democratic Elections* (Washington, D.C.: NDI, 1998), 11.

20. NDI and IRI, *Continuing Crisis in Cambodia*, 11.

21. Committee for Free and Far Elections in Cambodia, "Statement: Pre-Election Assessment" (Phnom Penh, July 24, 1998), 3, reprinted in NDI, *July 26, 1998 Cambodian National Assembly Elections*, appendix M.

22. United Nations Electoral Assistance Secretariat, "Statement of the Joint International Observer Group," (preelection statement, Phnom Penh, July 24, 1998), 3, reprinted in NDI, *July 26, 1998 Cambodian National Assembly Elections*, appendix O.

23. NDI, *July 26, 1998 Cambodian National Assembly Elections*, 38.

24. Commission of the European Communities, "Communication on EU Election Assistance and Observation" (report, Brussels, April 11, 2000), 7.

25. Human Rights Watch, "Cambodia: Aftermath of the Coup" (report, August 1, 1997), 6.

26. Volunteer Observers for the Cambodian Election (VOCE), "Press Release" (preelection statement, Phnom Penh, n.d.), quoted in NDI, *July 26, 1998 Cambodian National Assembly Elections,* 24. VOCE included 28 individuals from Australia, Canada, the United States, and New Zealand.

27. MacAlister Brown, "Election Observers in Cambodia, 1998: What Can We Learn?" *Government and Opposition,* 1998, 84.

28. United Nations Electoral Assistance Secretariat, Joint International Observer Group, (press release, Phnom Penh, July 27, 1998), 2. Similarly, the VOCE group, which was co-led by Ambassador Kevin, categorically ruled out the existence of intimidation and urged foreign governments to "accept the results of this election without any qualification." VOCE, "Volunteer Observers of the Cambodian Election (VOCE) Finds the Election Free and Fair" (postelection statement, Phnom Penh, July 28, 1997), 2, reprinted in NDI, *July 26, 1998 Cambodian National Assembly Elections,* appendix R.

29. Rod Amis, "Election in Kampuchea, Part Three: BOTH Sides of The Coin," *G21;* www.g21.net/asia17.htm.

30. The quotation is from NDI and IRI, "Preliminary Statement of the IRI-NDI Delegation to the July 26, 1998 Elections in Cambodia" (postelection statement, Phnom Penh, July 28, 1998), reprinted in NDI, *July 26, 1998, Cambodian National Assembly Elections,* appendix E. On the EU's observation of the problems, see European Union Observation Unit, 1998 Election in Cambodia, "Statement by European Union Special Representative, Glenys Kinnock MEP" (postelection statement, Phnom Penh, July 29, 1998), hereafter "EU Statement," reprinted in NDI, *July 26, 1998 Cambodian National Assembly Elections,* appendix S.

31. For example, Nate Thayer and Rodney Tasker, "Unfree, Unfair," *Far Eastern Economic Review,* August 13, 1997, 16 ("Many western officials were in an equally back-slapping mood. Former U.S. congressman Stephen Solarz, head of the American observer team, on July 28 called the election the 'miracle on the Mekong' despite the fact that vote counting—on which many of the charges of fraud were focused—had still to be completed").

32. "EU Statement," 1.

33. NDI and IRI, *Restoring Democracy in Cambodia: The Difficult Road Ahead* (Washington, D.C.: NDI and IRI, 1997).

34. Kenneth Wollack, president, NDI, and Lorne Craner, president, IRI, cover letter to NDI-IRI report, February 4, 1998.

35. Stephen Solarz, "Cambodia: A Reasonably Fair Election," *Washington Post,* September 4, 1998.

36. Lorne W. Craner, president, IRI, "Testimony before the House International Relations Committee Subcommittee on East Asian and Pacific Affairs" (September 28, 1998), reprinted as "IRI: Cambodia's Elections 'among the Worst We Have Seen since 1993,'" *Phnom Penh Post,* October 16–29, 1998.

37. International Republican Institute, *Kingdom of Cambodia Parliamentary Elections, July 26, 1998: Observation Report* (Washington, D.C.: IRI, 1999), 16.

38. IRI and NDI, "Cambodian Elections: Balloting, Counting Observed Thus Far Appear to Be Significant Steps in Democratic Direction" (press release, Phnom Penh, July 28, 1998).

39. NDI and IRI, "Preliminary Statement of the IRI-NDI Delegation to the July 26, 1998 Elections in Cambodia" (July 28, 1998), 3.

40. Brown, "Election Observers in Cambodia," 84.

41. NDI, "Second Post-Election Statement on the Cambodian Election Process" (postelection statement, Phnom Penh and Washington, August 22, 1998), 1–2, reprinted in NDI, *July 26, 1998 Cambodian National Assembly Elections*, appendix D.

42. Communes in Cambodia are groups of villages, typically including only a few thousand residents. The idea for commune elections was discussed at the Paris peace negotiations in 1991 and emerged again after the 1993 elections, but no international advisers or diplomats working in Cambodia at the time of the 2002 elections could explain why the Cambodian government and the international community had focused exclusively on elections and decentralization at such a low level of government. Neither elections nor decentralization appear to have ever been considered for provincial or district governments or councils.

43. United Nations Development Program (UNDP), *Report on the Elections of the Commune Councils* (New York:UNDP, 2002), 20, para. 9.1.

44. The only changes were the replacement of ostensible FUNCINPEC representative Tea Chamrat, who had actually supported the CPP after the coup in 1997, with a genuine FUNCINPEC representative, Oung Kheng, and the addition of a member from the Sam Rainsy Party to replace the previous representative of the now-defunct Buddhist Liberal Democratic Party. The representative from the tiny Molinaka Party appointed in 1998 retained his position on the election commission even though the party no longer held a seat in the National Assembly.

45. UNDP, *Report on the Elections of the Commune Councils*, 9, para. 1.14 and table 1. This support came from twelve countries, the European Commission, and the UNDP 1998 Trust Fund.

46. Kingdom of Cambodia, Commune Election Law, arts. 148, 149, 152 (An unofficial translation of the name of the body in the law is the Coordination Committee of Associations and Nongovernmental Organizations for Observing the Elections). Committee for Free and Fair Elections, Committee for Free and Fair Elections, and Neutral, Impartial Committee for Free Elections, "Joint Memorandum of Understanding Relating to NGO Coordinating Committee" (Phnom Penh, February 21, 2001), reprinted in NDI, *The 2002 Cambodian Commune Elections* (Washington, D.C.: NDI, 2002), appendix R. NDI, *2002 Cambodian Commune Elections*, section 4. Pok Nanda, chair, Coordination Committee for NGO Electoral Observation, to Koul Panh Nha, executive director, COMFREL (letter regarding response to application for registration for electoral observation, unofficial translation, October 15, 2001), reprinted in NDI, *2002 Cambodian Commune Elections*, appendix T. UNDP, *Report on the Elections of the Commune Councils*, March 2002, 20, para. 9.3. The initially announced process for accreditation required each organization to get prior approval for its list of observers from the NGOCC and the election commission. Then individual observers would have to report in person to provincial electoral authorities to present photographs and photocopies of the identification cards in order to be issued accreditation cards. Given the serious problem of intimidation and the country's extreme poverty, these requirements were simply not feasible. In response to criticism, the election commission subsequently relaxed the process somewhat at the provincial level.

47. UNDP, *Report on the Elections of the Commune Councils*, 21, para. 10.2; special representative of the secretary general of the United Nations for human rights in Cambodia, "Commune Council Elections, 2002, January 2001–January 10, 2002: The Pre-

Campaign Period" (report, n.d.) (documenting fifteen murders or suspicious deaths through January 10), reprinted in NDI, *2002 Cambodian Commune Elections*, appendix U.

48. "Statement of Spokesman of Ministry of Interior" (Phnom Penh, February 6, 2002), reprinted in NDI, *2002 Cambodian Commune Elections*, appendix E.

49. UNDP, *Report on the Elections of the Commune Councils*, 9, para. 1.10–1.11.

50. UNDP, *Report on the Elections of the Commune Councils*, 22, para. 10.4.

51. Special representative of the secretary general of the United Nations for human rights in Cambodia, "Commune Council Elections," 2.

52. UNDP, *Report on the Elections of the Commune Councils*, 8, para. 1.7.

53. UNDP, *Report on the Elections of the Commune Councils*, 32, para. 17.7.

54. Lor Chandara and Jody McPhillips, "NEC Widely Criticized for Debate Blackout," *Cambodia Daily*, January 14, 2002, 9.

55. Lor Chandra and David Kihara, "NEC Reverses Decision on Roundtables," *Cambodia Daily*, January 24, 2002, 1.

56. UNDP, *Report on the Elections of the Commune Councils*, annex 7, sub-annex II, p. 61.

57. UNDP, *Report on the Elections of the Commune Councils*, 8, par. 1.5.

58. Kingdom of Cambodia, Commune Election Law, arts. 16 and 132.

59. "UN Agency Condemned for Lobbying Tactics," *Phnom Penh Post*, February 15–28, 2002, 6.

60. UNDP, *Report on the Elections of the Commune Councils*, 8, para. 1.1. Embassy of Japan, Phnom Penh, "Statement of the Japanese Election Observation Mission on Commune Council Elections in the Kingdom of Cambodia, February 3, 2002" (post-election statement, Phnom Penh, February 5, 2002), 1, reprinted in NDI, *2002 Cambodian Commune Elections*, appendix DD. "Cambodians Vote to End One Party Dominance Over Village Life," *Cambodia Daily*, January 31, 2002 (quoting IRI representative). Carlos Costa Neyes, EU Election Observation Mission, Cambodia Commune Elections 2002, "Preliminary Statement" (postelection statement, Phnom Penh, February 5, 2002), 1, reprinted in NDI, *2002 Cambodian Commune Elections*, appendix BB. Asian Network for Free Elections, "Final Statement on Cambodian Commune Council Elections" (postelection statement, Bangkok, February 15, 2002), 1, reprinted in NDI, *2002 Cambodian Commune Elections*, appendix AA. NDI, *2002 Cambodian Commune Elections*, section I (Introduction).

61. Sam Rainsy, "A Call for International Standards in Cambodia." Rainsy called for foreign aid to be withheld until the government meets international standards for justice, elections, and governance.

62. Ham Samnang, "Hun Sen: 'Long Noses' Must Study Before Criticizing Vote," *Cambodia Daily*, February 8, 2002, 16.

الفصل التاسع: تلاعب الحكومة المضيفة بالمراقبين: انتخابات في زيمبابوي

1. Nelson Mandela, speech on receiving a special Carter-Menil Human Rights Award, Houston, 1992, cited in Erskine Childers and Brian Urquhart, *Renewing the United Nations System* (Uppsala, Sweden: Dag Hammarskjold Foundation, 1994), 105.

2. There are still exceptions, however. For elections in Malaysia in 1999, for ex-

ample, the government of Mahathir Mohamad neither permitted international observers nor accepted the legitimacy of domestic monitors without paying a significant international price, even after it jailed the popular and internationally respected Anwar Ibrahim and other opposition leaders and manipulated the process.

3. National Democratic Institute for International Affairs (NDI), "Statement of the National Democratic Institute (NDI) Pre-Election Delegation to Zimbabwe" (preelection statement, Harare, Zimbabwe, May 22, 2000), 2, 14.

4. The Electoral (Amendment) Regulations, no. 7 (2000), sec. 15B(i), cited in Commonwealth Secretariat, *The Parliamentary Elections in Zimbabwe, 24–25 June 2000: The Report of the Commonwealth Observer Group* (London: Commonwealth Secretariat, 2000), 9; see also, Parliament of the Commonwealth of Australia, *The Parliamentary Elections in Zimbabwe, 24–25 June 2000: Report of the Australian Parliamentary Observer Delegation* (Canberra: Commonwealth of Australia, 2000), 49. (The Electoral Supervisory Commission unsuccessfully challenged the new regulation in court.)

5. "Zimbabwe bars election monitors," BBC News, June 20, 2000; http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/africa/799256.stm.

6. EU Election Observation Mission, *Elections in Zimbabwe on 24–25 June 2000: Report of the EU Election Observation Mission on the Parliamentary Elections* (Brussels: European Union, 2000), chap. 1.

7. "Zimbabwe Rejects African Observers," *BBC News*, June 19, 2000; http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/africa/797124.stm.

8. Alex Duval Smith and Peter Fabricius, "Election Observers Are UK Spies, Says Zanu-PF," the (U.K.) *Independent*, June 20, 2000. "Zimbabwe Criticised over Election Tactics," *BBC News*, June 13, 2000; http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/africa/789126.stm. "$100 Fee for Zimbabwe Monitors," *BBC News*, June 12, 2000; http://news.bbc.co.uk/1/hi/ world/africa/788087.stm.

9. "Zimbabwe Criticised over Election Tactics"; Peter Manikas, NDI, interview with the author, September 19, 2000.

10. "Zimbabwe Bars Election Monitors," *BBC News*, June 20, 2000; http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/africa/799256.stm.

11. Pierre Schori, head of EU Election Observation Mission, "Interim Statement" (postelection statement, Harare, June 26, 2000), reprinted in to EU Election Observation Mission, *Elections in Zimbabwe on 24–25 June 2000*, annex A; Chris Patten, European commissioner responsible for external relations, and Poul Nielson, European commissioner responsible for development and humanitarian aid on Zimbabwe elections, speaking points for speech to European Parliament, speech/00/255, Strasbourg, July 4, 2000; *Elections in Zimbabwe on 24–25 June 2000: Report of the EU Election Observation Mission*, chap. 4.

12. Electoral (Amendment) Regulations, No. 8 of 2000, June 20, 2000, cited in Commonwealth Secretariat, *The Parliamentary Elections in Zimbabwe, 24–25 June 2000*, 10, 15, 28; chairman of the Election Directorate, "Circular" (June 23, 2000), reprinted in Commonwealth Secretariat, *Parliamentary Elections in Zimbabwe, 24–25 June 2000*, annex 8, 57 (agreeing to allow two monitors during the day and two at night with only one at a time allowed "inside the polling structure"); EU Election Observation Mission, *Elections in Zimbabwe on 24–25 June 2000;* Schori, "Interim Statement," reprinted in EU Election Observation Mission, *Elections in Zimbabwe on 24–25 June 2000*, annex A.

13. Organization of African Unity, "Interim Statement" (postelection statement, Harare, June 26, 2000); Nora Schimming-Chase and Moises Kamabaya, "Statement of

the SADC Parliamentary Forum Observer Delegation" (postelection statement, Harare, June 27, 2000). (They pronounced themselves "pleased and relieved that on the whole, voting has been orderly and peaceful.") Nora Schimming-Chase and Moises Kamabaya, "SADC Parliamentary Forum Observation Delegation Interim Statement" (preliminary postelection statement, Harare, June 25, 2000); Kondwane Chirambo, " Zimbabweans Expressed Their Will, says SADC Parliamentarians, Commissions," *Elections 2000*, SADC Web site, www.sardc.net/sd/elections2000/zimbabwe/zim_expressed.html; R. W. Johnson, "Commonwealth Monitors Accused of Whitewash," *Sunday Times*, July 2, 2000.

14. General Abdulsalami Abubakar, "Interim Statement by the Chairperson, Zimbabwe Parliamentary Election, Commonwealth Observer Group" (postelection statement, Harare, June 17, 2000), reprinted in Commonwealth Secretariat, *Parliamentary Elections in Zimbabwe, 24–25 June 2000*, annex 6, 53.

15. Johnson, "Commonwealth Monitors Accused of Whitewash"; Chirambo, " Zimbabweans Expressed Their Will."

16. "Delegation Statement" (postelection statement, Harare, June 29, 2000), reprinted in Parliament of Australia, *Parliamentary Elections in Zimbabwe*, appendix B, 68; Senator Alan Ferguson, Transcript of Delegation Press Conference, June 29, 2000, reprinted in Parliament of Australia, *Parliamentary Elections in Zimbabwe*, appendix C, 72.

17. EU Election Observation Mission, *Elections in Zimbabwe on 24–25 June 2000*, chap. 7.

18. "Anger over Zimbabwe Sanctions," *CNN.com*, February 19, 2002; "EU Observers Leave Zimbabwe," *CNN.com*, February 20, 2002; Council of the European Union, "Council Common Position of 18 February 2002 Concerning Restrictive Measures against Zimbabwe" (Brussels, February 18, 2002).

19. "Divisions Grow over Zimbabwe Poll," *BBC News*, March 14, 2002; http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/africa/1871900.stm (reporting on OAU statement). D. K. Kadima, "African Election Observer and Monitoring Missions: Towards Best Practices and Common Standards" (conference paper, April 2003), 4 (quoting statement of South African delegation and reporting on statements of delegations from Kenya, Namibia, Tanzania and SADC). Rachel L. Swarns and Terence Neilan, "Mugabe Wins in Zimbabwe Vote, but Chorus of Criticism Grows," *New York Times*, March 13, 2002 (reporting on Nigerian statement). "Zimbabwe Poll Reaction Mixed," *CNN.com*, March 13, 2002 (reporting on Nigerian statement). Chris Alden and Philip Pank, "Zimbabwe," *Guardian Unlimited*, March 20, 2002 (reporting on Nigerian statement).

20. Rachel L. Swarns, "Officials Begin Counting Ballots in Zimbabwe," *New York Times*, March 12, 2002 (quoting Zimbabwe Election Support Network). Swarns and Neilan, "Mugabe Wins in Zimbabwe Vote" (quoting Zimbabwe Election Support Network). Kadima, "African Election Observer and Monitoring Missions," 4 (reporting on statements smaller domestic monitoring organizations). Dean Snyder and Jane Malone, "Church Leaders Decline to Endorse Zimbabwe Election Results," United Methodist News Service, March 14, 2002 (reporting on African church delegation). "Divisions Grow over Zimbabwe Poll," *BBC News* (reporting on statements of Norwegian and EU representatives). Western diplomats agreed. In Washington, U.S. secretary of state Colin Powell, citing "numerous, profound irregularities," said, "Mugabe can claim victory but not democratic legitimacy"; Swarns and Neilan, "Mugabe Wins in Zimbabwe Vote." Even before the elections in Zimbabwe in 2000 and 2002, some commentators had noted

the "paradox that the burgeoning number of international observers and monitors of elections in Africa are more inclined to endorse the results of a flawed, 'second hand' electoral process than their domestic African counterparts." Michael Cowen and Liisa Laakso, "Election Studies in Africa," *Journal of Modern African Studies* 8, no. 3 (1997): 736.

21. Commonwealth, "Preliminary Report of the Commonwealth Observer Group to the Presidential Election in Zimbabwe 9–10 March 2002" (postelection statement, Harare, March 14, 2002).

22. Duke G. Lefhoko and Elvy Mtafu, "Statement by the SADC Parliamentary Forum Election Observation Mission, Zimbabwe Presidential Elections 9–10 March 2002" (postelection statement, Harare, March 13, 2002). See Reginald Austin, "The Challenge of Election Observation: The Zimbabwean Experience," *International IDEA News*, Stockholm, June 2002; www.idea.int/newsletters/2002_06/opinion.htm.

23. Sunder Katwala and Mark Olive, "Zimbabwe and the Commonwealth," *Guardian Unlimited*, March 20, 2002; www.guardian.co.uk/theissues/article/ 0,6512,631253,00 .html. "Commonwealth Suspends Zimbabwe," *Guardian Unlimited*, March 19, 2002; www.guardian.co.uk/zimbabwe/article/0,2763,670191,00.html.

24. "G8 Africa Action Plan," July 7, 2002 (regarding pledge by African leaders). New Partnership for Africa's Development (NEPAD), "Declaration on Democracy, Political, Economic and Corporate Governance" (Durban, South Africa, July 7, 2002), para. 4, 7. Thabo Mbeki, "Launch of the African Union: Address by the Chairperson of the AU" (Durban, South Africa, July 9, 2002). Rachel L. Swarns, "African Leaders Drop Old Group for One That Has Power," *New York Times*, July 9, 2002. Rachel L. Swarns, "Role in Group Enhances Mbeki's Image," *New York Times*, July 10, 2002.

الفصل العاشر : منشأ المراقبة المحلية للانتخابات : حركة المواطنين الأهلية من أجل انتخابات حرة (الفليبين) وخلفاؤها

1. David Timberman, *A Changeless Land: Continuity and Change in Philippine Politics* (Manila: Bookmark, and Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 1991), 118. See also D. R. SarDesai, *Southeast Asia: Past and Present*, 3rd ed. (Boulder, Colo.: Westview Press, 1994), 197–98.

2. A different group with a very similar name, the National Movement for Free Elections, that was formed before the 1953 elections, also used the nickname NAMFREL. Some observers charged that this earlier NAMFREL funneled CIA funds to the presidential campaign of Ramon Magsaysay, who was elected president in 1953. Kaa Byington, *Bantay ng Bayan: Stories from the NAMFREL Crusade, 1984–1986* (Manila: Bookmark, 1988), 69; Raymond Bonner, *Waltzing with a Dictator: The Marcoses and the Making of American Policy* (New York: Random House, 1987), 40; David Wurfel, *Filipino Politics: Development and Decay* (Ithaca, N.Y.: Cornell University Press, 1988), 285.

3. National Democratic Institute for International Affairs (NDI), *Reforming the Philippine Electoral Process: Developments 1986–88* (Washington, D.C.: NDI, 1991), 45.

4. Byington, *NAMFREL Crusade*, 46–47.

5. Byington, *NAMFREL Crusade*, 60–61; Wurfel, *Filipino Politics*, 286.

6. Byington, *NAMFREL Crusade*, 66.

7. NDI, *Reforming the Philippine Electoral Process*, 47; NDI and National Citizens Movement for Free Elections (NAMFREL), *Making Every Vote Count: Nonpartisan Domestic Election Monitoring in Asia* (Washington, D.C.: NDI, 1996), 56; Carl H. Lande, "The Political Crisis," in *Crisis in the Philippines: The Marcos Era and Beyond*, ed. John Bresnan (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1986), 142.

8. NDI, *Reforming the Philippine Electoral Process*, 48.

9. Lewis M. Simons, *Worth Dying For* (New York: William Morrow, 1987), 247; Timberman, *Changeless Land*, 147.

10. NAMFREL, *The NAMFREL Report on the February 7, 1986, Philippine Presidential Elections* (Manila: National Citizens Movement for Free Elections, 1986), 74.

11. Simons, *Worth Dying For*, 247.

12. Wurfel, *Filipino Politics*, 299–300.

13. NAMFREL, *NAMFREL Report on the February 7, 1986, Philippine Presidential Elections*, 103. NDI, *Reforming the Philippines Electoral Process*, 48; Timberman, *Changeless Land*, 147. The official election results were based on 20.1 million votes counted, or 77 percent of registered voters, but the actual turnout was likely higher because these results appeared to significantly undercount ballots from areas with substantial opposition support and turnout in previous elections had been significantly higher. Timberman, *Changeless Land*, 147. One book reports that a CIA estimate leaked to the press claimed Aquino actually received 58 percent of the votes. Wurfel, *Filipino Politics*, 300.

14. NDI, *Reforming the Philippines Electoral Process*, 14.

15. NDI, *Reforming the Philippines Electoral Process*, 48.

16. NDI, *Reforming the Philippines Electoral Process*, 49–51.

17. NDI and NAMFREL, *Making Every Vote Count*, 59.

18. See, generally, NDI, *NDI Handbook: How Domestic Organizations Monitoring Elections, An A to Z Guide* (Washington, D.C.: NDI, 1995).

19. Seth Mydans, "Nurturing Democracy from the Grass Roots," *New York Times*, June 13, 1999.

20. Sergio Aguayo Quezada, "Electoral Observation and Democracy in Mexico," in *Electoral Observation and Democratic Transition in Latin America*, ed. Kevin J. Middlebrook (La Jolla, Calif.: Center for U.S.-Mexican Studies, University of California, San Diego, 1998); Sergio Aguayo, "A Mexican Milestone," *Journal of Democracy* 6, no. 2 (April 1995): 157–67.

21. See, generally, Neil Nevitte and Santiago A. Canton, "The Role of Domestic Observers," *Journal of Democracy* 8, no. 3 (July 1997): 53; NDI, *How Domestic Organizations Monitor Elections* (Washington, D.C.: NDI, 1995), 9; Larry Garber and Eric Bjornlund, eds., *The New Democratic Frontier: A Country-by-Country Review of Elections in Eastern and Central Europe* (Washington, D.C.: NDI, 1992).

22. NDI, *How Domestic Organizations Monitor Elections*, 11; NDI, *Promoting Participation in Yemen's 1993 Elections* (Washington, D.C.: NDI, 1994).

23. Conference on Security and Cooperation in Europe, *Document of the Copenhagen Meeting of the Conference on the Human Dimension of the CSCE* (Copenhagen, June 29, 1990), art. 8.

24. NDI, *Promoting Participation in Yemen's 1993 Elections*, 22–36, appendices 15–17.

25. U.S. Commission on Security and Cooperation in Europe, *Ukraine's Parliamentary Election, March 27 and April 10, 1994* (Washington, D.C.: U.S. Commission

on Security and Cooperation in Europe, April 1994); Organization for Security and Cooperation in Europe (OSCE) Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR) and Council of Europe Parliamentary Assembly, "International Election Observation Mission, Ukraine Presidential Election, 31 October 1999: Joint Preliminary Statement" (postelection statement, Kyiv, November 1, 1999), 2.

26. OSCE/ODIHR, *Final Report: Romanian Parliamentary and Presidential Elections, 3rd and 17th November 1996* (Warsaw: OSCE, 1996), 13; OSCE/ODIHR, "Romanian Parliamentary and Presidential Elections, 3rd November 1996" (postelection statement, Bucharest, n.d.); OSCE/ODIHR, Election Observation Mission to Slovakia 1999, "Preliminary Statement" (postelection statement, Bratislava, May 16, 1999), 3; OSCE/ODIHR, *The Slovak Republic Presidential Elections, 15 and 29 May 1999* (Warsaw: OSCE, 1999), 7, 20; OSCE/ODIHR, *Belarus Parliamentary Elections, 15 and 29 October 2000: Technical Assessment Mission Final Report* (Warsaw: OSCE, 2001), 16; OSCE/ODIHR, *Kyrgyz Republic Presidential Elections, 29 October 2000: OSCE/ODIHR Final Report* (Warsaw: OSCE, 2001), 16.

27. "Statement by Senator Paul Simon, Special Coordinator for Monitoring of the Croatian Presidential Elections," OSCE/ODIHR (postelection statement, Zagreb, June 16, 1997), par. 5; OSCE/ODIHR, Observation Delegation to the Croatian Presidential Elections 1997, "Statement: Presidential Election in the Republic of Croatia, 15 June 1997" (postelection statement, Zagreb, June 15, 1997), 3, 8–9; OSCE Election Observation Mission, "Presidential and Parliamentary Election, Republic of Serbia," (postelection statement, Belgrade, September 21, 1997), 3; OSCE/ODIHR, *Republic of Serbia, Parliamentary Election, September 21, 1997, and Presidential Election, September 21 and October 5, 1997* (Warsaw: OSCE, 1997), 8, 18; OSCE Technical Assessment Mission—Presidential Elections , Serbia, "Re-run of the Presidential Election, Republic of Serbia: Preliminary Statement," (postelection statement, Belgrade, December 7, 1997), 2; OSCE/ODIHR, *Republic of Serbia, Rerun of the Presidential Election, December 7 and December 21, 1997* (Warsaw: OSCE, 1997), 5; OSCE/ODIHR, *Republic of Armenia, Presidential Election, March 16 and 30, 1998: Final Report* (Warsaw: OSCE, 1998), 4.

28. OSCE/ODIHR, "Preliminary Statement by the Election Observation Mission to the Presidential Election of the Republic of Azerbaijan" (postelection statement, Baku, October 11, 1998), 6; OSCE/ODIHR, *Presidential Election in the Republic of Azerbaijan, 11 October 1998*, (Warsaw: OSCE, n.d.), 15; OSCE/ODIHR, *Republic of Azerbaijan Parliamentary Elections, 5 November 2000 & 7 January 2001: Final Report* (Warsaw: OSCE, 2001), 11.

29. "Statement of the National Democratic Institute (NDI) International Observer Delegation to Azerbaijan's November 5, 2000 Parliamentary Election" (postelection statement, Baku, November 7, 2000), 1.

30. OSCE Parliamentary Assembly, OSCE/ODIHR, Council of Europe, and European Parliament, "Election Observation Mission, Slovak Republic, September 1998: Joint Preliminary Statement," (postelection statement, Bratislava, September 27, 1998), 2, 3; OSCE/ODIHR, *The Slovak Republic Parliamentary Elections: 25 and 26 September 1998* (Warsaw: OSCE, n.d.), 4, 11, 27.

31. OSCE/ODIHR, *The Republic of Kazakhstan, Presidential Election, 10 January 1999: Assessment Mission* (Warsaw: OSCE, 1999), 18; OSCE Election Observation Mission to Kazakhstan, "10 October 1999, Election of Deputies to the Majilis of the Parliament: Preliminary Statement," (postelection statement, Almaty, October 11, 1999), 2.

32. OSCE/ODIHR, *Kyrgyz Republic Presidential Elections, 29 October 2000: OSCE/ODIHR Final Report* (Warsaw: OSCE, 2001), 11; OSCE/ODIHR, *Election Obser-*

vation Mission Kyrgyz Republic Presidential Elections, 29 October 2000, (Warsaw: OSCE, 2001, 1; Hrair Balian, "Ten Years of International Election Assistance and Observation" (article, OSCE Office of Democracy and International Human Rights, Warsaw, 2001), 9.

33. OSCE/ODIHR, *Republic of Belarus Presidential Election, 9 September 2001, OSCE/ODIHR Limited Election Observation Mission Final Report* (revised) (Warsaw: OSCE, 2001), section 10. Presidential Directive No. 8, cited in Ben Nighthorse Campbell, chair, U.S. Commission on Security and Cooperation in Europe, "Democracy Under Siege in Belarus", (statement, May 10, 2001), available at www.usis.minsk.by/html/nighthorse_siege.html; Josiah B. Rosenblatt, Charge d'Affaires, U.S. Mission to OSCE, "Statement on Belarus" (statement, Vienna, May 24, 2001), available at www.usis.minsk.by/html/rosenblatt_amg.html.

34. NDI, *Promoting Participation in Yemen's 1993 Elections*, 22–36, appendices 15–17.

35. Jimmy Carter and others to Vladimir Meciar, premier, Slovak Republic (letter, September 22, 1998).

36. "Israeli—Palestinian Interim Agreement on the West Bank and Gaza Strip," annex II, Protocol Concerning Elections (Washington, September 28, 1995), art. V, sec. 11, and appendix 2, part B; Palestinian Election Law, 1995, art. 103, sec. 1; Peter Hatch, ODIHR representative, "Romanian Local Elections, 2nd and 16th June 1996" (report, n.d.), 24; OSCE/ODIHR, *Republic of Croatia Extraordinary Presidential Elections, 24 January and 7 February 2000: Final Report* (Warsaw: OSCE, May 31, 2000), 14.

37. Author's notes, Coordination Meeting at European Commission, Brussels, October 18, 1995.

38. "Human Rights Questions Including Alternative Approaches for Improving the Effective Enjoyment of Human Rights and Fundamental Freedoms: Enhancing the Effectiveness of the Principle of Periodic and Genuine Elections," Report of the Secretary General, A/49/675 (November 17, 1994), paragraphs 26–28 (regarding UN support for domestic election monitors in Mexico); "Support by the United Nations System of the Efforts of Governments to Promote and Consolidate New or Restored Democracies," Report of the Secretary General, A/52/513 (October 21, 1997), para. 21 (regarding UN support for domestic election monitoring); Administration and Cost of Elections Project, "National Election Observation," www.aceproject.org/main/english/ei/eig03.htm; Commission of the European Communities, "Communication on EU Election Assistance and Observation" (report, Brussels, April 11, 2000), 15–16; Amanda Sives, "Adding Value to the Commonwealth Democracy Programme: A CPSU Submission to the High Level Review Group" (evaluation paper, Institute of Commonwealth Studies, London, n.d.), 5.

39. Gerard Stoudman, remarks at International Conference on Election Monitoring, Organization for Security and Cooperation in Europe, Warsaw, May 29, 2001 (author's notes).

الفصل الحادى عشر : المراقبة المحلية للانتخابات باعتبارها غاية ووسيلة

1. International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA), *Lessons Learnt from International Observation* (Stockholm: International IDEA, 1995) 9.

2. Robert A. Pastor, "Comment: Mediating Elections," *Journal of Democracy* 9, no. 1 (January 1998): 158.

3. National Democratic Institute for International Affairs (NDI), *Asia Monitoring Network Conference: Cambodian Election Monitoring Organizations, Lessons Learned and Future Directions* (Washington, D.C.: NDI, 1999), 15. See also Feroz Hassan, "Recruitment," in *Good Practice Guidelines for Commonwealth Domestic Observer Groups*, ed. Amanda Sivés (London: Commonwealth Policy Studies Unit, 2002).

4. "Sample Pledge," in *Good Practice Guidelines for Commonwealth Domestic Observer Groups*, ed. Sives, 94.

5. NDI and National Citizens Movement for Free Elections (NAMFREL), *Making Every Vote Count: Domestic Election Monitoring in Asia* (Washington, D.C.: NDI, 1996), 66.

6. R. van Dijk, "Secret Worlds, Democratization and Election Observation in Malawi," in *Election Observation and Democratization in Africa*, ed. Jon Abbink and Gerti Hesseling (New York: St. Martin's Press, 2000), 205.

7. Stefan Mair, "International Election Observation: One Form of Democratization Assistance" (report, Stiftung Wissenschaft und Politik, Research Institute for International Politics and Security, Bonn, April/July, 1994), 13.

8. Hrair Balian, "Ten Years of International Election Assistance and Observation" (article, OSCE Office of Democracy and International Human Rights, Warsaw, 2001), 4.

9. Anders Erikson, ed., *Handbook for European Union Election Observation Missions* (Stockholm: Swedish International Development Cooperation Agency, 2002), 47.

10. Mair, "International Election Observation," 29–30.

11. Balian, "Ten Years of International Election Assistance and Observation," 9.

12. Erikson, *Handbook for European Union Election Observation Missions*, 47. See also Mair, *International Election Observation*, 19.

13. Hassan, "Recruitment."

14. See Eric Bjornlund, Michael Bratton, and Clark Gibson, "Observing Multiparty Elections in Africa: Lessons from Zambia," *African Affairs* 91 (1992): 405–31; and NDI, *The October 31, 1991 National Elections in Zambia* (Washington, D.C.: NDI, 1992).

15. See Bjornlund, Bratton, and Gibson, "Observing Multiparty Elections in Africa"; and Bard Anders Andreasson, Gisela Giesler, and Arne Tostensen, *Setting a Standard for Africa? Lessons from the 1991 Zambian Elections* (Oslo: Fantoft-Bergen, Christian Michelsen Institute, 1992), 76.

16. Roger Cohen, "Who Really Brought Down Milosevic?" *New York Times Magazine*, November 26, 2000, 44.

17. Thomas Carothers, *Ousting Foreign Strongmen: Lessons from Serbia*, Policy Brief (Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, 2001), 4.

18. Wimal Fernando, quoted in NDI and NAMFREL, *Making Every Vote Count*, 26.

19. Cohen, "Who Really Brought Down Milosevic?" 148.

الفصل الثاني عشر : الدعم الخارجي للمراقبة المحليةج للانتخابات في إندونيسيا:

فرص ضائعة ونتائج غير مقصودة

1. United Nations Development Program (UNDP), *Transition to Democracy: Report on the UNDP Technical Assistance Programme for the 1999 Indonesian General Elections* (Jakarta: UNDP, 1999) (hereafter *UNDP Indonesia Report*), 17.

2. National Democratic Institute for International Affairs, "The May 29, 1997 Parliamentary Elections in Indonesia: A Background Paper" (unpublished paper, May 23, 1997), 9.

3. "Citizens Organize Themselves," *Inside Indonesia*, July–September 1997.

4. These groups included the prominent environmental group WAHLI (Wahana Lingkungan Hidup Indonesia or Indonesian Forum for the Environment), NGO forum YAPPIKA (Yayasan Penguatan Partisipasi, Inisiatif dan Kemitraan Masyarakat Indonesia), the independent labor organization SBSI (Serikat Buruh Sejahtera Indonesia, or Indonesian Prosperous Trade Union), and the newly formed JAMPPI (Jaringan Masyarakat Pemantau Pemilu Indonesia or Community Network of Indonesian Election Monitors).

5. *UNDP Indonesia Report*, 67.

6. *UNDP Indonesia Report*, exhibit 6.5, 70.

7. *UNDP Indonesia Report*, exhibit 6.5, 70.

8. "UNFREL's Press Release," June 7, 1999; Agence France-Presse, June 18; *UNDP Indonesia Report*, exhibit. 6.5, 70.

9. "UNDP to Assist Three Poll Watch Networks," *Jakarta Post*, March 2, 1999, 2.

10. "Poll Watchdogs 'Lacking Coordination,'" *Jakarta Post*, March 17, 1999, 2.

11. "Setting Aside $2.5 for Citizens' Way to Democracy," *Jakarta Post*, March 25, 1999; "24 organizations Receive UNDP Funds for Elections," *Jakarta Post*, April 9, 1999.

12. *UNDP Indonesia Report*, exhibit 2.2, 18; cf. "Donor Collaboration," *UNDP Website for the 1999 Indonesian Parliamentary Election*, June 18, 1999; www.un.or.id/ge/.

13. Edith Hartanto, "Election Monitoring Has Become a Commodity," *Jakarta Post*, April 18, 1999.

14. *UNDP Indonesia Report*, 67. See also UNDP Presentation, June 12, 1999; www.undp.or.id/statements/presentations/19990612_undp_indonesia.pdf, slide 15.

15. U.S. Agency for International Development, Grant 497-G-00-99-00014-00, 6; Letter of Agreement between the Asia Foundation and KIPP (n.d.).

16. John Gwyn Morgan, head of EU Observer Unit / EU executive coordinator, "Indonesian Elections: 7 June 1999" (postelection statement, Jakarta, n.d.), 1; "EU Preparing US $7.6 Million Package for RI," Antara News Agency, March 30, 1999.

17. Commission of the European Communities, "Communication on EU Election Assistance and Observation" (report, Brussels, April 11, 2000), 10.

18. Calculated from data provided in *UNDP Indonesia Report*, exhibit 2.2, 18.

19. *UNDP Indonesia Report*, 19.

20. *UNDP Indonesia Report*, 67.

21. Interview with Rectors' Forum staff, Medan, Institute Sains dan Teknologie Pardede, June 14, 1999.

22. Lina Widjaya, University Network for Free Election-Depok (letter, March 17, 1999), 3.

23. *UNDP Indonesia Report*, 66–67.

24. *UNDP Indonesia Report*, 66.

25. *UNDP Indonesia Report*, 71; National Democratic Institute for International Affairs, "UNDP Election Facilitation Center for the Indonesian Election: June 1999 Final Report" (report to UNDP, June 11, 1999), appendix 5.

26. Morgan, head of EU Observer Unit, "Indonesian Elections: 7 June 1999," 4.

27. Peter Symonds, "Indonesian Elections: An Overwhelming Vote against the Ruling Golkar Party," World Socialist Web site, June 12, 1999; "Stop Whingeing and Welcome Democracy, Australia Tells Indonesians," *Agence France Press*, June 11, 1999.

28. Keith B. Richburg, "Long-Dominant Party Faces Defeat In Indonesian Vote," *Washington Post*, Wednesday, June 9, 1999.

29. "Megawati Sets Up Early Lead, But Golkar Still There," Australian Broadcasting Corporation News, June 8, 1999; www.abc.net.au/ra/asiapac/archive/1999/jun/raap-8jun1999-4.htm.

30. T. Mulya Lubis, "Open Letter to President Jimmy Carter," University Network for Free and Fair Elections (delivered on June 9, 1999).

31. Seth Mydans, "Delays in Vote Count Have Indonesians Worried about Cheating," *New York Times*, June 10, 1999.

الفصل الثالث عشر : التحقق من فرز الأصوات: الفرز السريع والعد بالتوازى

واستطلاعات الرأى عند الخروج من لجان الانتخابات فى مقدونيا وإندونيسيا

1. Tom Stoppard, *Jumpers* (New York: Grove Press, 1972).

2. Jimmy Carter, interview with the author, July 16, 2003.

3. Larry Garber and Glenn Cowan, "The Virtues of Parallel Vote Tabulations," *Journal of Democracy* 4, no. 2 (April 1993): 95–96.

4. Even though experts from the National Democratic Institute for International Affairs (NDI) invented and named PVTs, NDI itself used the term "quick count" in its handbook. Melissa Estok, Neil Nevitte, and Glenn Cowan, *The Quick Count and Election Observation: An NDI Handbook for Civic Organizations and Political Parties* (Washington, D.C.: NDI, 2002).

5. Michael Dobbs, "U.S. Advice Guided Milosevic Opposition," *Washington Post*, December 11, 2000, A1.

6. Sarah E. Mendelson, "Democracy Assistance and Political Transition in Russia," *International Security* 25, no. 4 (spring 2001): 85.

7. Glenn Cowan and Larry Garber advised the Organization of American States on the design and implementation of the parallel vote tabulation.

8. International Republican Institute (IRI), "IRI Sponsored First-Ever Exit Poll in Macedonia Shows SDSM Coalition Leading" (press release, September 16, 2002).

9. Election Law of Macedonia, Official Gazette of the Republic of Macedonia, no. 42/2002, published June 25, 2002, art. 3(2) (unofficial translation by International Foundation for Election Systems).

10. IRI, "Statement: Observation Mission to the 2002 Macedonia Parliamentary Elections" (election statement, September 16, 2002).

11. Williams and Associates, "Exit Poll Analysis: Republic of Macedonia 2002 Parliamentary Elections" (report posted on IRI Web site, November 2002), 4; available at www.iri.org/pdfs/MK_Exit_Poll.pdf. To use the official results to validate the effectiveness of an exit poll, quick count or PVT is arguably circular, because it implicitly presumes that the official results were reported accurately, which is exactly what the verification exercise is intended to determine. If there were significant manipulation of the actual tabulation, it would not track a well-executed exit poll or PVT. In the absence of

any external reason to doubt the official results, the exit poll or PVT results and the actual results can be mutually reinforcing.

12. Jimmy Carter, interview with the author, July 16, 2003.

13. Jimmy Carter, interview with the author, July 16, 2003.

14. "Indonesian Election Results at 0045 GMT," Reuters, June 8, 1999.

15. "Indonesian Election Results at 1715 GMT," Reuters, June 10, 1999.

16. Seth Mydans, "Delays in Vote Count Have Indonesians Worried About Cheating," *New York Times*, June 10, 1999.

17. Hank Valentino, "Joint Operations Media Center Opening Remarks" (May 18, 1999).

18. Ravi Rajan, "Statement by Mr. Ravi Rajan, UNDP Resident Representative, on the Occasion of the Official Opening of the Joint Operations and Media Center" (May 18, 1999).

19. Agence France-Presse, "Initial Indonesian Poll Results to Arrive within Hours," June 4, 1999

20. "Media Center's $80 Million [*sic*] Counting System," *Jakarta Post*, June 9, 1999.

21. "Indonesian Military Calls for Patience as Vote Count Drags On," *CNN.com*, June 9, 1999.

22. Lindsay Murdoch, "Golkar Votes Grow as Count Slows," *Sydney Morning Herald*, June 10, 1999; Raphael Pura and Richard Borsuk, "Indonesia's Election Chief Says Final Tally Could Take 2 Weeks," *Wall Street Journal*, June 11, 1999.

23. Garber and Cowan, "Virtues of Parallel Vote Tabulations," 99. In Indonesia, following NAMFREL's terminology, the comprehensive independent tabulation was known as the "quick count" and the sample-based verification conducted by NDI and the Rectors' Forum was known as the "PVT." This was anomalous, given that a comprehensive tabulation invariably would be slower than one based on samples. In other countries, the term "quick count" has referred to any independent vote tabulation used to collect information quickly in order to project the outcome of elections (or, at times, for the purposed verification after the fact as well), even when based on statistical sampling.

Concepción's first trip before the 1999 elections was at the invitation of NDI, which is ironic given NDI's disagreement with his subsequent advice. In January, before the PVT debate was fully joined, NDI also brought NAMFREL's executive director, Telibert Laoc, to Indonesia to advise Indonesian monitoring groups. The UNDP declined to fund a proposed, major NAMFREL international monitoring program in Indonesia, but NAMFREL did have a presence in Indonesia for the elections.

24. In 1999, Indonesia had twenty-seven provinces, including East Timor. In January 1999, the government agreed to hold a referendum in East Timor on independence, which took place on August 30. Although East Timor was still part of Indonesia at the time of the elections in June, there was relatively little interest in national elections in the province as many were looking ahead to the referendum.

25. In addition to only collecting results from sample locations, PVT organizers chose to collect and analyze data only for the fifteen parties they judged to have any significant amount of support. They were correct that the other parties would not garner significant numbers of votes, but it was actually these very small parties that complained the loudest after the election and that irresponsibly used their positions on the election commission to hold up the final certification of the results. The PVT, for all its technical success, could not specifically address the results for, or claims of fraud by, any of the parties beyond the fifteen for which it had collected results.

26. The PVT's designers actually used villages (or their urban equivalents), rather than polling stations, as the main sample unit because information about the number and location of polling stations would not be available until just before election day. In contrast, information about population and location of villages was available. First, they weighted villages according to population. Thus, a village ten times larger in population than another would be ten times as likely to be selected for the PVT sample. Then, they used a second round of random sampling to select polling stations within this random selection of villages. The vote count at these randomly selected, representative locations would provide the raw data for the PVT. This process of double random sampling ensured that every voter had an equal chance of being included in the sample.

27. The "confidence interval" was 95 percent. That is, one could be 95 percent certain that the actual results would be within 1.5 percentage points either way of the results found by the survey.

28. Originally, the Rectors' Forum intended to gather data first at the provincial level, using computers in 310 districts nationwide, and then to pass along the data electronically to a national data center. When the donor community declined to fund the Rectors' Forum's request for the elaborate, costly infrastructure of computers and communication equipment necessary for a district-based collection system, Rectors' Forum adjusted its plans to have all results come directly to a national call-in center.

29. Rectors' Forum press release, June 10, 1999.

30. See, for example, Agence France-Presse, "Latest Indonesian Election Vote Count," June 10, 1999; Reuters, "Indonesian Election Results at 1715 GMT," June 10, 1999.

31. Similarly, it did not matter to the outcome of the 2000 U.S. presidential race that Al Gore outpolled George W. Bush nationally, because a U.S. presidential election is actually fifty-one separate, mostly winner-take-all elections in each of the states and the District of Columbia. This principle—that national aggregate vote tallies are not decisive—is even more true for legislative elections, as in Indonesia. The aggregate number of votes nationally for Democrats and Republicans running for Congress tells nothing about how many seats each party has won.

32. Rectors' Forum press release, June 18, 1999.

33. "Poll Watchers Dispatched to Observe Data Entry," *Jakarta Post*, June 12, 1999.

34. NDI–Carter Center Post-Election Statement (July 15, 1999), 2. The report acknowledged that there were "undoubtedly some examples of localized manipulation of the counting and tabulation," but it concluded that such manipulation could not have altered the results of any races without being detected.

35. These included the international community's JOMC, the election commission's own separate "bank system," the Rectors' Forum PVT, the tabulation of the state news agency Antara, and the Independent Election Monitoring Committee (KIPP). Not all those sources had tabulated results for all provinces; KIPP had collected meaningful comprehensive results only for Jakarta. As is discussed above, each of these independent tabulations drew its data from tabulations done at different levels of election administration.

36. NDI–Carter Center Post-Election Statement (July 15, 1999), 2. The statement also discounted the possibility of large numbers of "ghost" polling stations (i.e., polling stations that never existed in reality but which were allegedly added to the tabulation), although it criticized deficiencies in the distribution of ballot papers and called for the authorities to investigate discrepancies with respect to the number of ballots used in provincial tabulations.

الفصل الرابع عشر : نحو مراقبة دولية أكثر دلالة للانتخابات

1. Kofi Annan, "Closing Remarks to the Ministerial" (speech to Community of Democracies, Warsaw, June 27, 2000), 2.

2. United Nations Development Program, *Human Development Report 2002: Deepening Democracy in a Fragmented World* (New York: Oxford University Press, 2002), 10.